

Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rapportage

Prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof
Dr.ir. J.J. van der Heijden
Dr.ir. B. Broekhans
Dr.ir. S.H. van der Arend
Dr. E.M. van Bueren
Ir. C. Harteveld
Drs. T.W.J. van Ruijven

TU Delft, 18 juni 2010



Management samenvatting

Tussen 22 december 2000 en 22 december 2009 is er gewerkt aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland. In deze rapportage bespreken wij de evaluatie van de implementatie van de KRW, die wij tussen december 2009 en juni 2010 hebben uitgevoerd. In deze managementsamenvatting staan we kort stil bij de, ons inziens, meest relevante bevindingen (procesrisico's, beoordeling en succesfactoren) en aanbevelingen.

Procesrisico's

De implementatieopgave van de KRW kende voorafgaand aan de uitvoering een aantal procesrisico's. Een aantal andere procesrisico's ontstond gedurende het implementatieproces door gemaakte keuzen. De belangrijkste procesrisico's waren:

- Bestuurlijk complexe opgave
 - Een mismatch tussen bestuurlijke indeling en stroomgebied.
 - KRW beleid moet in het beleid van meerdere overheden worden opgenomen om het te formaliseren.
 - Bestaand waterbeleid en -management zijn omvattender dan de KRW.
 - Koppeling van de KRW met vigerend beleid en bestaande structuren geeft het risico van 'bestuurlijke drukte'.
- Tijdsdruk en resultaatverplichting uit Europa
 - De KRW stelt een strikt tijdspad gekoppeld aan sancties.
 - Mede onder invloed van het Europees parlement is participatie van de burger en belanghebbenden bij de implementatie van de KRW een belangrijke waarde.
 - De formele deadlines van de KRW kunnen botsen met de implementatie van niet KRW-beleid. Zoals vaak is er spanning tussen multi-actor processen en harde deadlines.
- Doelzoekende richtlijn:
 - De KRW is voor een deel opgezet als een prestatiegericht document. Niet altijd zijn er prescriptieve normen/regels geformuleerd.
- Overdracht tussen de voorbereidende fase en implementatiefase:
 - Er lijkt beperkt tot geen sprake van een overdrachtdossier en bijbehorende momenten tussen ambtelijke voorbereiders en lobbyisten in de fase waarin de KRW werd voorbereid (voor 2000) en de partijen die de KRW moeten implementeren (na 2000).
- Weerbarstige en verre toekomst:
 - Tot 2027 is tijdens de implementatie en uitvoering van de KRW en SGBPs onvermijdelijk sprake van wisselen van bestuurders en personen op sleutelposities.
 - Het is lastig om op dergelijk lange termijn te plannen. Tijd lijkt aanvankelijk geen schaars goed en de toekomstige stand van techniek en politiek zijn onvoorspelbaar.
- Heel veel kikkers in één kruiwagen door de gekozen dubbele kolommenstructuur:
 - De grote hoeveelheid partijen, rollen en mandaten maken het lastig om de rollen en spelregels voor iedereen helder te houden tijdens het proces.

- Door de grote hoeveelheid partijen bestaat het risico dat het proces stroperig wordt. Vaak zijn lange perioden van overleg nodig om te komen tot consensus en commitment van iedereen.

Beoordeling

Op basis van een analyse van gedurende het proces verschenen documenten, een 50-tal interviews, een survey onder bij de implementatie betrokken partijen (n=295) en een tweetal workshops beoordelen we het implementatieproces over het algemeen *positief*. Dit oordeel baseren we op een beoordeling van het implementatieproces aan de hand van de volgende procesfactoren:

- *Consensus en commitment*: het implementatieproces heeft geleid tot consensus en commitment bij (mede) overheden. Bij niet-overheden is dat minder tot slecht het geval.
- *Adaptiviteit*: het implementatieproces kende in voldoende mate mogelijkheden tot aanpassing en bijsturing (adaptiviteit). Kanttekening daarbij is dat de ruimte voor adaptatie vaak door DGW is opgevuld, bijvoorbeeld door in de planning uit te gaan van het toewerken naar verschillende ambitieniveaus. Daarnaast lijken er veel inhoudelijke concessies te zijn gedaan ten behoeve van bestuurlijk commitment en de voortgang van het project.
- *Relatienetwerken*: het implementatieproces heeft positief bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe netwerken en versterkte relaties tussen betrokken organisaties.
- *Openheid*: het implementatieproces was voldoende open voor partijen om deel te (kunnen) nemen aan het implementatieproces.
- *Fairness*: het implementatieproces was voldoende eerlijk voor betrokken partijen. In een complex beleidsproces als de implementatie van de KRW is het onmogelijk om ieders belang volledig te honoreren en zal altijd een afweging plaatsvinden.
- *Kwaliteit*: het implementatieproces heeft voldoende proceskwaliteit gegenereerd, wat betreft de inhoudelijke bijdragen aan de SGBPs. Dit geldt met name voor de periode vanaf 2005.
- *Snelheid/stroperigheid*: het implementatieproces is voldoende snel verlopen. Ook hier past een kritische kanttekening: de periode 2001-2003 wordt door velen ervaren als een periode waarin relatief weinig tempo is gemaakt met de implementatie van de KRW.

Succesfactoren

Wij beschouwen de volgende factoren van belang voor het succesvolle verloop van het implementatieproces:

- Salami-achtig management. DGW heeft stap voor stap gewerkt aan bestuurlijk commitment door:
 - Te sturen op commitment en tijd te reserveren om dat te bereiken.
 - Tijd te plannen om gezamenlijk op zoek te gaan naar een realistische ambitie.
 - Intelligent om te gaan met de buitenwacht. Partijen hebben over en weer onderzoek ingebracht, dat is uitgevoerd door externe partijen. Daarnaast zijn externe partijen voortdurend ingezet om de implementatie te monitoren.
 - Strak te sturen op internationale steun. Hiermee kon enerzijds aan de regio's worden laten zien dat DGW in Europa opkwam voor hun

belangen. Anderzijds konden binnen Europa met mede lidstaten machtblokken worden gevormd om belangen te agenderen en te borgen.

- De dubbele kolommenstructuur. Ondanks dat deze structuur een aantal risico's met zich meebracht, zien wij de structuur toch vooral als een succesfactor omdat de structuur:
 - Een antwoord bood op de mismatch tussen bestuurlijke indeling en stroomgebied.
 - Mogelijkheden bood aan het Rijk (met name DGW) om zowel met partijen in de regio's als partijen op nationaal niveau in contact te komen en te blijven (wij noemen dit de *lift in het Huis van Thorbecke*).
 - Verschillende terugvalopties bood tussen de verschillende kolommen (wij noemen dit *functionele redundantie*). De structuur bood de mogelijkheid om complexe beslissingen die mogelijk in de ene kolom tot een niet voor alle partijen gewenste uitkomst leidde, nog eens te agenderen in de andere kolom. Anderzijds bood de dubbele kolommenstructuur de mogelijkheid om onderhandelingen die in de ene kolom vastliepen op te pakken in de andere kolom.
- Strak ambtelijk management en een strakke planning. Dit door:
 - De regio uitdrukkelijk de ruimte te geven voor het bieden van inhoud aan de SGBPs, binnen door DGW gestelde kaders. Er was sprake van *top down sturing* met ruimte voor *bottom-up inhoudelijke invulling*.
 - Introductie van de convergerende planning, waarbinnen enerzijds ruimte bestond voor verschillende ambitieniveaus en anderzijds heldere mijlpalen worden gesteld voor het proces. Het is daarnaast van belang geweest dat er strikt is vastgehouden aan deze planning.
 - Constructief de druk op de ketel te houden.

Aanbevelingen

Ons positieve oordeel betekent niet zonder meer dat we van mening zijn dat de implementatie van de KRW kan dienen als blauwdruk voor een volgende generatie SGBPs of andere watertrajecten. In het laatste hoofdstuk van deze rapportage bespreken we daarom de geleerde lessen, gevolgd door enkele aanbevelingen aan DGW met het oog op een (nog) beter procesverloop:

- Zorg voor *overdrachtdossiers* en een *formeel overdrachtmoment* tussen een voorbereidende fase en de implementatie- of uitvoeringsfase. Eén van de zwakten van het implementatieproces is de mismatch tussen voorbereidende fase (voor 2001) en implementatiefase (vanaf 2001). Hierdoor lijkt tussen 2001 en 2003 veel tijd te zijn besteed aan overdracht en introduceren van de KRW. Die tijd is daarmee verloren gegaan voor de implementatie. Een zelfde risico bestaat voor de uitvoering van de SGBPs in de komende planperiode(n) en het opstellen van de volgende generatie(s) SGBPs. Tijdige overdracht en formele overdrachtdossiers kunnen overbrengen wat vast staat en waar nog ruimte voor aanpassing of invulling is en zo op tijd de noodzakelijke *sense of urgency* laten ontstaan. Zo ontstaat meer tijd om kwaliteit te genereren en voor de creatie van consensus en commitment.
- Zorg ervoor dat het *proces in het oog gehouden wordt en borg ruimte voor doelzoekend gedrag*. Binnen de implementatie van de KRW is er sprake van een combinatie van project- en procesmanagement. De strikte planning, procedures en de hiërarchische kolommenstructuur passen bij

projectmanagement, terwijl het sturen op tijd bij vele (mede) beslissers zonder vooraf geformuleerde doelen veel karakteristieken heeft van procesmanagement. Het lijkt raadzaam om vooralsnog het proces van ontwikkeling van de volgende generatie SGBPs niet nog verder 'dicht te timmeren', maar aan de slag te gaan vanuit de in de afgelopen periode ontwikkelde kaders.

- Zorg dat internationale afstemming, overleg en sturing samengaat met binnenlandse processen. Dat betekent niet dat de strategie in beide hetzelfde hoeft te zijn, maar ze moeten natuurlijk wel in relatie tot elkaar staan.
- Zorg ervoor dat het *verwachtingsmanagement* op orde is. Zo heeft bijvoorbeeld de aanvankelijke procesmatige koppeling van Natura2000 aan de KRW bepaalde verwachtingen gewekt. Deels is aan die verwachtingen niet voldaan door de latere procesmatige ontkoppeling van beide dossiers. Zowel bij het koppelen als het ontkoppelen kunnen de verwachtingen gemanaged worden. Bij het koppelen kan dat door helder te zijn over het doel en de reikwijdte van de koppeling, bij de ontkoppeling is het van belang helder te zijn over de reden van ontkoppelen en afspraken te maken over wijze of het tijdstip waarop onderwerpen en partijen later weer bij het proces betrokken gaan worden.
- Benut de mogelijkheden die besloten liggen in de volgende schijnbare tegenstrijdigheden:
 - De *planningsparadox*: laat in een strikt tijdspad het bereiken van consensus en commitment leidend zijn in de planning.
 - De *complexiteitsparadox*: versimpel het proces door bestaande structuren tot op zekere hoogte te compliceren.
 - De *succesparadox*: successen kunnen leiden tot verwaarlozing van volgende stappen, zorg voor voldoende overdracht om deze verwaarlozing te voorkomen.
- Wees je bewust van de volgende wetmatigheden:
 - Het bereiken van voldoende bestuurlijk commitment vraagt om flexibiliteit in het ambitieniveau. Zorg voor speelruimte, een bandbreedte, in het vooraf bepaalde ambitieniveau. Speel daarbij met de factor tijd en frame de oplossingen bestuurlijk en maatschappelijk intelligent.
 - Het procesmatig koppelen van beleidstrajecten leidt aanvankelijk tot versnelling, maar als later procesmatig ontkoppeld moet worden kunnen verstoorde verhoudingen leiden tot vertraging. *Loosely coupling* ('losjes koppelen') biedt een uitweg: maak duidelijk dat de procesmatige koppeling niet ten koste van alles zal worden voortgezet en geef aan hoe en wanneer het onderwerp en de bijbehorende partij na ontkoppeling weer bij het proces betrokken zal worden.
 - De brede spreiding van gremia vraagt om verhalen op maat. Besef dat verschillende gremia vragen om verhalen waarin de accenten enigszins anders kunnen liggen. Let wel, de mogelijkheden van ambigue communicatie zijn niet oneindig. Verhalen aan en in verschillende gremia mogen elkaar natuurlijk niet tegenspreken.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	9
1.1	Doel van de evaluatie.....	9
1.2	Onderzoeksvragen en beoordelingskader	9
1.3	Aanpak en werkwijze.....	10
1.4	Opbouw van dit rapport	12
2	Een reconstructie van het verloop van het implementatieproces.....	14
2.1	Inleiding	14
2.2	De KRW: ruimte versus beperkingen	15
2.3	Een moeizame start van het implementatieproces: 2001-2003.....	17
2.4	2004-2005: keuze voor een pragmatische en praktische benadering.....	21
2.5	Periode 2006-2007: sturing op regionale en nationale samenwerking	28
2.6	2008-2009: ontwikkelen en vaststellen van SGBPs	33
2.7	Conclusie.....	36
3	Kolommenstructuur	38
3.1	Inleiding	38
3.2	Nieuwe procesvormen, overlegorganen en functies	39
3.3	Dominante beelden	42
3.4	Conclusie.....	47
4	Over de rol van DGW: wisselende geluiden.....	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Dominante beelden	49
4.3	Conclusie.....	60
5	Rollen partijen anders dan DGW	62
5.1	Inleiding	62
5.2	Dominante beelden	62
5.3	Conclusie.....	70
6	Participatie en gebiedsprocessen.....	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Participatie: een formele opgave.....	73
6.3	Dominante beelden	76
6.4	Conclusie.....	78
7.	Nederland in het internationale speelveld.....	81
7.1	Inleiding: schets van Nederland in het internationale speelveld.....	81
7.2	De tanende invloed van Nederland op de totstandkoming van de KRW	84
7.3	De ontdekking van de consequenties van de KRW voor Nederland	87
7.4	Gebrek aan grensoverschrijdende samenwerking.....	90
7.5	Conclusie.....	91
8	Ervaren resultaat	93
8.1	Introductie	93
8.2	Dominante beelden	93
8.3	Conclusie.....	101
9	Conclusies	103
9.1	Inleiding	103
9.2	Procesrisico's	103
9.3	Beoordeling aan de hand van procesfactoren	106
9.4	Succesfactoren	111

10	Aanbevelingen	115
10.1	Inleiding: een succesvol proces	115
10.2	Aandachtspunten.....	115
10.3	Drie paradoxen.....	118
10.4	Wetmatigheden	121
	Bijlagen.....	123
	Bijlage 1 – overzicht interviewprotocollen fase 2	124
	Bijlage 2 – overzicht gesprekspartners fase 2.....	130
	Bijlage 5 – overzicht inhoud Masterclasses 25 en 27 mei 2010.....	146
	Bijlage 6 – Overzicht vragen opdrachtgever	148
	Bijlage 7 – Overzicht meest gebruikte acroniemen	149

1. Inleiding

1.1 Doel van de evaluatie

Het Directoraat Generaal Water (DGW) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft de sectie Beleid, Organisatie, Recht & Gaming van de Technische Universiteit Delft (TU Delft) gevraagd het implementatieproces van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland te evalueren. Het gaat om het proces vanaf de inwerkingtreding van de KRW op 22 december 2000 tot en met de indiening van de stroomgebiedbeheersplannen (SGBPs) op 22 december 2009.¹

Doel van de procesevaluatie is een beschrijving en een analyse van het proces om de kennis die in het proces is opgedaan te behouden en ervan te leren. Uit de procesevaluatie blijkt welke factoren een versnellende of vertragende rol hebben gespeeld en welke zaken goed zijn aangepakt of juist anders of beter aangepakt hadden kunnen worden. De evaluatie levert tenslotte een aantal lessen en aanbevelingen op die gebruikt kunnen worden bij volgende planfasen en implementatieprocessen van andere Europese kaderrichtlijnen.

1.2 Onderzoeksvragen en beoordelingskader

De centrale vraag die het Ministerie van V&W ons stelde was hoe het proces van de implementatie van de KRW verliep en georganiseerd was. De aandacht moest daarbij uitgaan naar de volgende processen: het tot stand komen van de SGBPs, de besluitvorming, het werkproces, de relatie tussen werk- en besluitvormingsproces, de samenwerking tussen de verschillende bij de implementatie betrokken partijen en de communicatie, inspraak en participatie (voor een volledig overzicht van de aan ons gestelde vragen zie Bijlage 6).

Wij hebben gesteld dat het implementatieproces goed is verlopen indien:

1. De SGBPs draagvlak hebben. Dat betekent onder meer dat er sprake is van *consensus en commitment* van de betrokken partijen; ze delen herkenbare uitgangspunten en zijn tevreden over het verloop van het proces en het eindresultaat. Draagvlak komt tot stand wanneer het implementatieproces voldoende ruimte biedt voor tussentijdse bijstelling en aanpassing aan veranderende omstandigheden (*adaptiviteit*) en samenwerking wordt geborgd door het ontstaan van *duurzame relatienetwerken*.
2. Het proces voldoet aan de volgende kwalificaties: het is *open* en *fair* verlopen, het genereerde *kwaliteit van resultaten en producten* en is voldoende *snel* verlopen.

In tabel 1.1 zijn deze procesfactoren geoperationaliseerd in verschillende aspecten die zijn vertaald in gespreksonderwerpen en surveyvragen (zie bijlagen 1 en 3).

¹ Wij laten het Besluit Kwaliteitseisen Monitoring WaterDrinkwater (BKMW, ook bekend als de AMvB Doelstellingen) dat in 2010 is verschenen dan ook grotendeels buiten beschouwing.

Tabel 1.1 – Operationalisering procesfactoren

Procesfactoren	Aspecten
Consensus en commitment	<ul style="list-style-type: none"> ○ tevredenheid over het verloop van het proces ○ herkenbaarheid van de eigen inbreng in het eindresultaat ○ acceptatie van het eindresultaat ○ gedeelde uitgangspunten (kaders)
Adaptiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ ruimte die het proces bood voor aanpassingen door veranderende omstandigheden en inzichten ○ ruimte die de beleidsagenda bood voor alternatieve oplossingen
Relatienetwerken	<ul style="list-style-type: none"> ○ ontstaan van netwerken van relaties tussen verschillende actoren (individuen en organisaties) ○ invloed van deze netwerken op het beleidsproces ○ invloed van deze netwerken op het leren door betrokkenen
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ transparantie ○ betrokkenheid ○ duidelijkheid van structuur, aansturing, verantwoordelijkheden, rollen, procesregels/afspraken ○ invloed op agendavorming
Fairness	<ul style="list-style-type: none"> ○ evenwichtige inbreng van partijen ○ eerlijkheid ten aanzien van het nakomen van afspraken ○ gelijkwaardigheid van partijen ○ vertrouwen ○ inzicht in elkaars positie/belang
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ organisatie van de inhoudelijke inbreng ○ robuustheid van afspraken op korte en lange termijn ○ leerervaringen (zijn de partijen er wijzer van geworden?)
Snelheid/stroperigheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ vaart/snelheid en de incentives hiervoor ○ terugkoppelmomenten ○ fasering ○ terugvalopties

1.3 Aanpak en werkwijze

De evaluatie is uitgevoerd in vijf stappen:

- Fase 1: Procesreconstructie op hoofdlijnen en vaststellen van de focus van de evaluatie (december 2009 en januari 2010). In deze fase hebben we relevante documenten bestudeerd en is een drietal gesprekken gevoerd met sleutelfiguren uit het implementatieproces.

Het resultaat van deze eerste fase is een reconstructie van het implementatieproces op hoofdlijnen en een beschrijving van de complexiteit van het implementatieproces. Daarnaast is op basis van deze eerste fase een keuze gemaakt voor de focus van de evaluatie. Deze is besproken met de begeleidingscommissie van de evaluatie op 28 januari 2010.

- Fase 2: Gedetailleerde analyse van het implementatieproces op basis van semigestructureerde interviews (februari 2010). In deze fase zijn circa 50 interviews gevoerd met vertegenwoordigers van bij de implementatie van de KRW betrokken partijen. Gekozen is voor een brede afspiegeling van partijen op verschillende niveaus: internationaal, landelijk, regionaal en gebiedsproces. De interviews zijn uitgevoerd op basis van een vragenlijst. In bijlage 1 zijn de gehanteerde vragenlijsten opgenomen. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van gesprekspartners.

De focus van de interviews lag bij door de gesprekspartners ervaren kritieke momenten in het implementatieproces. Kritieke momenten zijn de spannende momenten; momenten waarop het proces een draai heeft doorgemaakt, of had kunnen doormaken. We hebben gevraagd naar handelingen van onze gesprekspartners, hun ervaringen en toegepaste strategieën op dergelijke momenten. Zo hebben we een beeld gekregen van de interacties tussen de partijen en van de resultaten daarvan tijdens deze momenten. Deze interviews hebben geresulteerd in dominante beelden over:

- hoe partijen zijn omgegaan met de complexiteit van het implementatieproces,
- de weerslag daarvan op het verloop van het beleidsproces en op de inhoud van het proces.

Deze dominante beelden zijn besproken met de begeleidingscommissie op 11 maart 2010.²

- Fase 3: Verrijking van de dominante beelden en validatie (maart en april 2010). Op basis van de in fase 1 en 2 verkregen informatie hebben wij een *online survey* opgesteld. De *survey* is verzonden aan een representatieve selectie van ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen bij de implementatie van de KRW en vertegenwoordigers van belangengroepen en participanten.³ Hiermee hebben wij meningen in kaart gebracht over de totstandkoming, functionaliteit en toekomst van het beleidsproces van de implementatie van de KRW.

De surveyvragen zijn met de begeleidingscommissie besproken in de bijeenkomst van 11 maart 2010. In bijlage 3 is een overzicht van de respons opgenomen, in bijlage 4 is het basisbestand van de vragenlijst opgenomen.

De survey heeft 1172 respondenten bereikt (door DGW waren 1460 individuele e-mail adressen aangeleverd). De respons op de volledige vragenlijst was 25.4%. De eerste beoordelende vraag had een iets hogere respons van 28.1%. De resultaten van de survey zijn besproken met de begeleidingscommissie op 29 april 2010.

In voorliggende rapportage spreken we over geïnterviewden of interviewees als we verwijzen naar gesprekspartners tijdens de interviews. We spreken over

² De begeleidingscommissie werd gevormd door vertegenwoordigers van de koepelorganisaties UvW en VNG; de ministeries VROM, LNW, V&W (opdrachtgever); RWS en IVW; en de RAO voorzitters – de laatste vertegenwoordigd door de RAO voorzitter uit stroomgebied Schelde.

³ Er zijn zowel landelijke als regionale en lokale belangengroepen benaderd. Landelijke belangengroepen via het OWN, regionale belangengroepen via de klankbordgroepen, en lokale belangengroepen via de gebiedsprocescoördinatoren.

respondenten als verwijzen naar de personen die de survey hebben ingevuld. In de rapportage hebben we citaten opgenomen van beide groepen. Het betreffen letterlijke citaten uit interviews, of uit antwoorden op de open vragen in de survey.

- Fase 4: Betekenisgeving en lessen (mei 2010). Op 25 en 27 mei zijn twee masterclasses gehouden onder de titel: Intelligente praktijken en praktische intelligentie rond lastige vraagstukken. Daar gaven wij een presentatie over de bevindingen van de evaluatie zoals die toentertijd bekend waren. Daarna hebben we in drie parallelle sessies gediscussieerd over drie thema's (de thema's worden toegelicht in bijlage 5):
 - De kunst van institutioneel ontwerp
 - Werken aan waterkwaliteit, ondanks de KRW
 - Strategisch opereren in Brussel
- Fase 5: Eindrapport (juni 2010). De laatste fase van de evaluatie ligt voor u: de eindrapportage. Op een voorgaande versie van deze rapportage is gereageerd door leden van het RAO voorzittersoverleg, het OWN, het cluster MRE en de begeleidingscommissie; en een aantal medewerkers van DGW.

1.4 Opbouw van dit rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt.

In hoofdstuk 2 reconstrueren wij het verloop van het implementatieproces op hoofdlijnen aan de hand van de volgende vragen:

- wat is beoogd? (doelstelling van het proces),
- wat is er gebeurd? (activiteiten tijdens het proces) en
- wat is er tot stand gebracht? (resultaat van het proces).

We beginnen hoofdstuk 2 met een korte beschrijving van de inhoud van de KRW. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte beschrijving van de complexiteit van het implementatieproces.

In de hoofdstukken 3 tot en met 8 wordt themagewijs de organisatie van het implementatieproces geanalyseerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de werk- en besluitvormingsprocessen in de regiestructuur (de landelijke en regionale kolommen – we spreken in deze rapportage over “kolommenstructuur”). Hoofdstuk 4 beschrijft de rol van DGW in die processen en de meningen die interviewees en respondenten daarover hebben. Hoofdstuk 5 behandelt de rol van andere partijen. In hoofdstuk 6 komen de bevindingen over participatie- en gebiedsprocessen aan de orde. De rol van Nederland in het internationale speelveld wordt geschetst in hoofdstuk 7. In het laatste thematische hoofdstuk 8 staan we stil bij het ervaren resultaat van het implementatieproces (de inhoud van de SGBPs) zoals dat uit de interviews en de survey naar voren is gekomen.

Deze hoofdstukken beginnen met een korte schets van het thema. Vervolgens beschrijven we op basis van feitenmateriaal en informatie uit de interviews en de surveys de binnen de specifieke thema's gevonden dominante beelden en de betekenis

hiervan voor het implementatieproces. Ten slotte geven we per thema een korte aanzet richting de conclusies: wat ging goed? En: wat kon beter?⁴

Hoofdstuk 9, ten slotte, bevat conclusies en verklaringen. We geven in dit hoofdstuk onze waardering van het proces. Daarnaast trekken we lessen die relevant kunnen zijn voor een volgende planfase van de KRW of de implementatie van andere Europese kaderrichtlijnen.

We sluiten de rapportage af met enkele aanbevelingen in hoofdstuk 10.

⁴ Door de keuze voor thematische hoofdstukken is er beperkt sprake van overlap tussen hoofdstukken en soms van dubbelingen. We hebben geprobeerd dit zoveel mogelijk te voorkomen door kruisverwijzingen naar betreffende paragrafen of hoofdstukken elders in de rapportage op te nemen.

2 Een reconstructie van het verloop van het implementatieproces

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk reconstrueren we het implementatieproces van de KRW op hoofdlijnen. De reconstructie is zoveel mogelijk gebaseerd op feitelijke informatie uit de documentenanalyse⁵ en feitelijke informatie uit de interviews.⁶

Deze procesreconstructie laat zien dat de implementatieopgave van de KRW in meerdere opzichten complex is, wat een groot aantal procesrisico's met zich mee heeft gebracht. Wij noemen enkele aspecten:

- Een mismatch van de bestuurlijke indeling en stroomgebieden. Om te komen tot SGBPs is daarom intensief overleg nodig tussen nationale en regionale partijen die betrokken zijn bij het waterbeheer en tot internationaal overleg.
- Door de handhaving van de bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheden en planfiguren, moeten de (onderdelen van de) SGBPs per definitie in beleid van meerdere overheden worden opgenomen om ze te formaliseren.
- Bestaand waterbeleid is omvattender dan de KRW. De wens om bestaand beleid te behouden leidt tot een ingewikkelde afstemming tussen bestaande doelen en belangen en vereisten van de KRW.
- Bovendien biedt de KRW geen eenduidig kader op basis waarvan kan worden bepaald of aan de eisen is voldaan. De (invulling van de ruimte voor) interpretatie van de KRW per (deel)stroomgebied vergt veel regionale, interdepartementale, nationale en internationale afstemming.
- Het bestaande, integrale waterbeleid komt tot stand en wordt uitgevoerd in een web van bestuurlijke en ambtelijke overleggen en besluiten, met veel aandacht voor regionale en nationale afstemming. De integratie van de KRW in bestaand beleid betekent enerzijds dat recht moet worden gedaan aan bestaande bestuurlijke en organisatorische structuren, anderzijds is er altijd het risico van te veel 'bestuurlijke drukte'.
- Veel partijen maken deel uit van die bestaande structuren, waarbij zij vaak verschillende rollen en bijpassend mandaat hebben. Het is lastig om de rollen en spelregels voor iedereen helder te houden tijdens het proces. Dat is ook van belang geweest bij de organisatie van de implementatie binnen het ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- De bestaande procedurele werkwijze, waarbij plannen op verschillende ruimtelijke en bestuurlijke niveaus opeenvolgend worden opgesteld, neemt veel tijd in beslag, terwijl de KRW een strikt tijdspad bevat. Om de SGBPs op tijd te kunnen indienen, is gelijktijdige ontwikkeling van beleid op verschillende niveaus noodzakelijk. Dit vergt een nieuwe werkwijze.

⁵ Wij zijn voor de documentenanalyse veel dank schuldig aan Marco Vroege van PRC. Hij heeft in opdracht van het Ministerie van V&W in december 2009 een screening uitgevoerd van voor dit onderzoek mogelijk relevante documenten: Arcadis (2009) *Feitenoverzicht en literatuurlijst totstandkoming Nederlandse stroomgebiedbeheersplannen*, eindconcept, Arcadis i.o.v. Waterdienst/DG Water. Deze documentenstudie hebben wij later aangevuld. In dit hoofdstuk en overige hoofdstukken verwijzen wij in voetnoten naar geraadpleegde literatuur.

⁶ De feiten van het implementatieproces waren niet altijd eenduidig te reconstrueren. Daarom zijn op een aantal plekken percepties van gesprekpartners weergegeven. Dit geldt met name voor de periode 2000-2003.

- Mede onder invloed van het Europees parlement is participatie van de burger bij de implementatie van de KRW een belangrijke waarde. Dit vereist een transparant en geïnformeerd proces, waarbij het voor burgers en belangenorganisaties duidelijk is wanneer zij kunnen participeren. Door de veelheid aan betrokken partijen en het complexe karakter van het planproces is dit niet eenvoudig.
- De formele deadlines van het implementatietraject van de KRW zijn leidend bij de verdere invulling van het proces. Dit traject om de waterkwaliteit volgens de KRW te borgen in beleid kan op gespannen voet staan met trajecten voor niet-KRW beleid. Zoals vaak is er spanning tussen multi-actor processen en harde deadlines.

We beginnen de procesevaluatie op 22 december 2000, het moment waarop de KRW in werking treedt. Omdat planvorming en besluitvorming op nationaal en regionaal niveau sterk samen hingen, zullen we deze in samenhang behandelen. We delen de procesevaluatie op in vier opeenvolgende fasen:

- 2001-2003: een moeizame start
- 2004-2005: keuze voor een pragmatische en praktische benadering
- 2006-2007: sturing op regionale en nationale samenwerking
- 2008-2009: ontwikkelen en vaststellen van SGBPs⁷

Per fase geven we een overzicht van belangrijke ontwikkelingen en kritieke momenten (draaipunten) in het implementatieproces. We sluiten elke fase af met een kort resumé van door geïnterviewden gedeelde beelden. Tenslotte staan we kort stil bij de complexiteit van het implementatieproces. We beginnen de procesreconstructie echter met een summier beschouwing van de inhoud van de KRW, omdat die deels bepalend lijkt te zijn geweest voor het implementatieproces.

2.2 De KRW: ruimte versus beperkingen

Een strikt tijdpad

Op 22 december 2000 trad de KRW in werking. De KRW geeft het wettelijk kader om op EU niveau te komen tot een goede toestand van alle Europese wateren. Artikel 4 van de KRW stelt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om bepaalde milieudoelstellingen te realiseren voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden. Uiterlijk 15 jaar na de inwerkingtreding van de KRW dienen deze doelstellingen te zijn gehaald. Deze doelstelling wordt uitgedrukt in ecologische kwaliteit. Voor oppervlaktewater en grondwater wordt echter expliciet in artikel 4 genoemd dat deze termijn onder bepaalde voorwaarden met twee keer een termijn van zes jaar mag worden verlengd.

Naast deze harde deadline voor het halen van milieudoelstellingen, stelt de KRW nog een aantal andere harde data. Zo diende per 22 december 2003 de KRW in de nationale wetgeving te zijn verankerd en dienden per deze datum stroomgebieden te zijn aangewezen – art. 24; art. 3. Per 22 december 2004 diende aan de EU per stroomgebied een rapportage te worden verstrekt waarin de kenmerken, de

⁷ In hoofdstuk 8 staan we kort stil bij de Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Water (BKMW, ook bekend als de AMvB Doelstellingen) dat in 2010 is verschenen.

beoordeling van menselijke activiteiten, de toestand oppervlakte en grondwater, en een economische analyse van het watergebruik worden behandeld – art. 5. Per 22 december 2006 dienden programma's voor het monitoren van oppervlaktewater te zijn vastgesteld – art. 8. De KRW dat per 22 december 2009 stroomgebiedbeheersplannen dienden te zijn opgesteld waarin per stroomgebied de maatregelen worden genoemd om milieudoelstellingen te bereiken. Tot slot, op 22 maart 2010 moesten de SGBPs gerapporteerd worden aan Brussel.

Ruim geformuleerde doelen

In tegenstelling tot dit strikte tijdspad, is de benadering van de te realiseren ecologische kwaliteit minder expliciet omschreven. Definities van ecologische toestanden –KRW, bijlage V– zijn grotendeels opgesteld in prestatie-eisen. Zeer beperkt wordt er doorverwezen naar te halen doelwaarden, of regelgeving waarin te halen doelwaarden worden genoemd. Bijvoorbeeld, de goede ecologische toestand van oppervlaktewateren die dient te worden bereikt, wordt omschreven als:

“De waarden van de biologische kwaliteitselementen voor het type oppervlaktewaterlichaam vertonen een geringe mate van verstoring ten gevolge van menselijke activiteiten, maar wijken slechts licht af van wat normaal is voor het type oppervlaktewaterlichaam in onverstoorde staat.”⁸

De wijze en frequentie van het monitoren van de waterkwaliteit wordt wel zeer strikt omschreven in de KRW. Voor verschillende kwaliteitselementen worden meetfrequenties genoemd. Voor de wijze van monitoren wordt doorverwezen naar verschillende internationale en Europese normen. Ook de wijze van rapporteren van de gemeten waterkwaliteit is voorgeschreven in de KRW. Deze combinatie van deels flexibele regels en een strikt monitoringsregime kan vragen oproepen over het voldoen aan gestelde regels. Wat betekent ‘een geringe mate van verstoring’ precies? Wat is ‘normaal’? De gekozen wijze van het beschrijven van definities past binnen de idee van een *kaderrichtlijn*: het biedt kansen voor maatwerk voor lidstaten en stroomgebieden, maar roept later ook onvermijdelijk discussie op over de interpretatie van de definities.

Sterke focus op oppervlaktewater

Een laatste in het oog springend kenmerk van de KRW, dat ons inziens bepalend is geweest voor het implementatieproces in Nederland, is de balans waarin aandacht wordt besteed aan oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden. In het bijzonder in de bijlagen van de KRW is deze verhouding opmerkelijk. De doelstellingen en monitoringsregimes met betrekking tot oppervlaktewater worden in 26 pagina's beschreven. Voor grondwater worden dezelfde onderwerpen in slechts vier pagina's behandeld – beide in bijlage V.⁹ Beschermde gebieden krijgen nog minder aandacht. In een halve pagina wordt in vijf punten uiteengezet op welke soorten beschermde gebieden de KRW zich richt – bijlage IV. Wel verwijst de KRW hier door naar andere richtlijnen – bijvoorbeeld de Zwemwaterrichtlijn en de richtlijn voor stedelijk afvalwater. Daarnaast wordt een inhoudelijke koppeling gemaakt met

⁸ Europees Parlement, *RICHTLIJN 2000/60/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD*, Bijlage V, Brussel: Europees Parlement

⁹ Hierbij merken we op dat de Grondwaterrichtlijn uit 2006 Richtlijn (2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand) als aanvulling kan worden beschouwd.

de Vogel en Habitatrichtlijn (Natura2000 gebieden): voor zover de waterkwaliteit een belangrijke factor vormt in deze gebieden, vallen deze onder beschermde gebieden als omschreven in de KRW.¹⁰

De KRW is daarmee een richtlijn die veel ruimte lijkt te bieden voor wat betreft de interpretatie van te halen milieudoelen. Sterk beperkende en sturende kenmerken van de KRW zijn het strikte tijdspad en de koppeling met andere richtlijnen voor wat betreft beschermde gebieden. Een ander mogelijk sturend kenmerk lijkt de grote mate van aandacht die wordt besteed aan oppervlaktewater, tegenover de relatief beperkte aandacht die wordt besteed aan grondwater.

2.3 Een moeizame start van het implementatieproces in Nederland: 2000-2003

IKW: werken aan de implementatie vóór 2000

Al voor de inwerkingtreding van de KRW op 22 december 2000 wordt er in Nederland gewerkt aan de implementatie van de richtlijn. In 1998 wordt de projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water (IKW) opgericht.¹¹ Het IKW bestond uit vertegenwoordigers van (overheids)instellingen – V&W, VROM, LNV, IPO, UvW en VNG als agendalid.¹² De projectgroep richtte zich specifiek op de implementatie van de KRW in Nederland. Onder het IKW vielen 10 thematische werkgroepen die zich richtten op verschillende aspecten van de KRW. Vóór 2000 heeft het IKW al een verkenning uitgevoerd. Hierin werden de betekenis en de consequenties van de KRW voor Nederland in wetmatige, beleidsmatige, bestuurlijke en technische zin beschouwd. Deze projectgroep richtte zich grotendeels op het geven van invulling aan artikel 24 van de KRW: de bepaling van stroomgebieden op nationaal niveau en het verankeren van de KRW in nationale wetgeving.

Pilotstudies: zicht op gebrekkige informatie en samenwerking

In opdracht van het IKW werd in 2001 gestart met een tweetal pilotstudies – Eems en Midden-Holland – waarbij is ingegaan op de informatiebehoefte, de kansen en knelpunten bij het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen (SGBPs). De pilots zijn uitgevoerd in samenwerkingsverbanden tussen de waterbeheerders uit de pilotgebieden en inhoudelijk deskundigen van het RIKZ en het RIZA (de tegenwoordige Waterdienst van RWS). Uit deze pilotstudies bleek dat veel voor de SGBPs noodzakelijke informatie niet voorhanden of versnipperd aanwezig was. Daarnaast blijkt, dat de toenmalige manier van werken niet aansluit bij de geest van de KRW – *Integrated River Basin Management*. Geconcludeerd wordt, dat het veel tijd zal kosten om de benodigde informatie boven tafel te krijgen en dat de onderlinge afstemming tussen de betrokken organisaties de nodige inspanning zou gaan vergen.¹³

¹⁰ Noot: in deze rapportage spreken gebruiken wij het begrip koppelen en ontkoppelen. Waar wij deze begrippen gebruiken, doelen we op procesmatige koppeling en ontkoppeling. Zoals dit tekstfragment laat zien kan er ook sprake zijn van inhoudelijke koppeling van beleidsdocumenten. Waar er sprake is van *inhoudelijke* koppeling zullen wij dat als zodanig aangeven.

¹¹ Zie ook: Commissie Integraal Waterbeheer (2003) *Water in Beeld 2003, Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, p. 32

¹² Hierbij wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat het opvallend was dat de VNG bij de implementatie van de KRW vaak afwezig was.

¹³ Bosma, J.J. & Hassoldt, A.S. (2002) "Pilots stroomgebied-beheersplan Kaderrichtlijn Water", *Neerslag Magazine*, nr. 5; zie: http://www.neerslag-magazine.nl/view.cfm?template=article_detail&object_id=258

Eerste jaren na 2000: weinig aandacht voor KRW in de regio

In 2002 werd een onderzoek naar de consequenties van de KRW voor provincies en waterschappen afgerond. Het onderzoek was uitgevoerd door Arcadis in opdracht van het IPO.¹⁴ De rapportage van dit onderzoek bevestigt een beeld dat ook door geïnterviewden wordt geschetst. In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de KRW is er weinig aandacht voor de KRW bij bestuurders van waterschappen en provincies. Weinig partijen voelen zich verantwoordelijk voor de implementatie. Daarnaast beschouwen zij de implementatie van de KRW vooral als een technisch vraagstuk. Geïnterviewden spreken hier over de neiging van ecologen binnen waterschappen en natuur- en milieuorganisaties om de KRW aan te grijpen als mogelijkheid om een zeer hoog ambitieniveau voor de waterkwaliteit in Nederland te agenderen. Ten slotte lijkt er in deze periode meer aandacht uit te gaan naar beleid rondom waterveiligheid – Waterbeleid in de 21^e eeuw (WB21) – dan naar beleid rondom waterkwaliteit.

Dit beeld wordt ook bevestigd in het Handboek Kaderrichtlijn Water van het IKW.¹⁵ Het Handboek is opgezet als leidraad voor de implementatie van de KRW. Bij het verschijnen van dit Handboek in 2003 blijkt de KRW nog relatief onbekend te zijn bij provincies en waterschappen.¹⁶ De consequenties en reikwijdte zijn nog onvoldoende bekend. Naast de totstandkoming van het Handboek, hebben de werkzaamheden van het IKW geleid tot wijzigingen in de *Wet op de waterhuishouding* en de *Wet Milieubeheer*.¹⁷ Met de wetswijzigingen werd beoogd de KRW in Nederlandse wetgeving te verankeren, om zodoende aan de eisen in artikel 24 van de KRW te voldoen.

In november 2002 zijn stroomgebiedcoördinatoren benoemd die in de vier stroomgebieden het proces van gezamenlijke planvorming moeten gaan regisseren.¹⁸ Daarnaast werden regionale bijeenkomsten gehouden met waterbeheerders om na te gaan hoe zij het best kunnen gaan samenwerken op (deel)stroomgebiedniveau.¹⁹

Naar een landelijke structuur voor de implementatie van de KRW

Eind 2002 of begin 2003²⁰ heeft de staatssecretaris via een brief stroomgebiedcoördinatoren aangesteld. De stroomgebiedcoördinatoren (en met name de coördinator Rijn en Maas) hebben de structuur voor RAO's en RBO's uitgewerkt. In het voorjaar van 2003 hebben regionale organisaties plannen van aanpak vastgesteld.

In juli 2003 werd het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) vastgesteld. Het NBW is een overeenkomst tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In artikel 19 van het NBW wordt ingegaan op de inrichting van “een organisatie die een

¹⁴ ARCADIS (2002) *Consequenties van de implementatie van de KRW voor provincies en waterschappen*, ARCADIS iov IPO, specifiek pagina's 36 en 38

¹⁵ Verschillende auteurs (2003) *Handboek KRW*, specifiek pagina 3.

¹⁶ Commissie Integraal Waterbeheer (2003) *Water in Beeld 2003. Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, p. 34.

¹⁷ Idem, p. 32.

¹⁸ Idem, p. 34.

¹⁹ Idem, p. 34.

²⁰ Tekstblok gebaseerd op informatie verstrekt door Willem Mak, d.d. 9 juni 2010.

geïntegreerde uitvoering van Waterbeleid 21e eeuw en de Kaderrichtlijn Water ondersteunt”²¹

Na aanleiding van het NBW²² is in 2003 het Landelijk Bestuursoverleg Water (LBOW) water opgericht – wat feitelijk een formalisering was van de RAO en RBO structuur die *de facto* al bestond. Het IKW werd opgeheven en is opgegaan in een Coördinatiegroep, die op ambtelijk niveau stukken voorbereidt voor besluitvorming door het LBOW.²³ Deze stukken worden doorgestuurd naar de Regiegroep Water, die op haar beurt rapporteert aan het LBOW. Het LBOW staat onder leiding van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Hiermee is de landelijke kolom zoals die gedurende de implementatie van de KRW tussen 2003 en 2009 heeft bestaan een feit.

Naar een regionale structuur voor de implementatie van de KRW

Naast deze landelijke kolom geeft het NBW ook het kader voor de regionale implementatie van de KRW. Een belangrijk moment hierin lijkt de eerste NBW workshop in 2003 te zijn geweest. Op deze workshop is gesproken over de parallelle kolommenstructuur.²² De parallelle structuur werd gezien als een mogelijkheid om landelijke kaders met landelijke partijen vast te stellen in de landelijke kolom en om direct afspraken te kunnen maken tussen Rijk en regio in de regionale kolommen. Het IPO en de UvW leken aanvankelijk tegen deze parallelle structuur, zo vertelde een geïnterviewde:

“Het was een aantasting van hun macht. Dat is zo helder als wat. Kijk, met die parallelle structuur ontstond een structuur waarmee het Rijk direct kon praten met de provincies en waterschappen – en dat daadwerkelijk deed. Tot dan toe was het altijd zo geweest dat dit contact altijd liep via het IPO en de Unie. Die hadden daar hun machtsbasis op basis van die communicatie. En het is ook daadwerkelijk zo dat doordat er een parallel circuit ontstond, er een aantal onderwerpen was dat direct tussen het Rijk en die regionale bestuurlijke overleggen werd geregeld. Niet als het landelijke kaders betrof. Dat werd in het LBOW geregeld. Maar wel als het ging over wanneer welke producten door wie gemaakt zouden worden. (...) Daarmee is de organisatie echt van start gegaan.”

De keuze voor een parallelle structuur heeft in 2003 geleid tot de oprichting van een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en een Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) per (deel)stroomgebied. Voor de afstemming tussen de regionale kolommen en het Rijk is het Landelijk Bestuurlijk Overleg Regio's (LBOR) opgericht. Met deze nieuwe gremia waren de regionale overleg- en organisatiestructuren ook een feit.

Ontstaan van DGW

Naast de oprichting van deze nieuwe uitvoeringsstructuren vond op operationeel niveau nog een wijziging plaats: de oprichting van Directoraat Generaal Water

²¹ Nationaal Bestuursakkoord Water, p. 11; zie:

http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/473/nationaal_bestuursakkoord_water.pdf. Zie ook Evaluatie Nationaal bestuursakkoord Water (2006).

²² In het Werkprogramma WB21/KRW (2005) zijn de rollen en taken van de afzonderlijke overleggen en bestuurders omschreven.

²³ Commissie Integraal Waterbeheer (2004) *Water in Beeld 2004, Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, p. 6 en 41.

(DGW). Al in juli 2001 heeft het Kabinet besloten om op het gebied van de “natte” taken de kernfuncties van het Ministerie van V&W – tot dan toe belegd bij Rijkswaterstaat (RWS) – te ontvlechten. In 2002 zijn DGW en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) opgericht. DGW is verantwoordelijk voor het waterbeleid, toezichthoudende taken werden ondergebracht bij het IVW, en uitvoerende taken bij RWS.²⁴

Omslagpunt in de implementatie van de KRW: het Aquareinrapport

In dezelfde periode als waarin gewerkt wordt aan de uitvoeringstructuur verscheen de *Quick scan gevolgen KRW voor landbouw, natuur, recreatie en visserij* – het zogenaamde Aquareinrapport.²⁵ Belangrijk onderdeel van de quickscan is dat twee scenario’s getoetst zijn: implementatie van de KRW met een zeer hoog ambitieniveau en met een minimaal geëist ambitieniveau.

Kernboodschap van dit rapport, dat is opgesteld in opdracht van het Ministerie van LNV, is dat de implementatie van de KRW aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de landbouwsector in Nederland. De gestelde doelen kunnen niet overal in Nederland worden gerealiseerd, zelfs niet als landbouwgrond volledig uit productie zou worden genomen. Daarnaast wordt de haalbaarheid van doelstellingen in 2015 als onmogelijk gezien.

Deze quickscan had grote gevolgen. In de Tweede Kamer worden vragen gesteld over de kosten van de implementatie van de KRW in 2005 en daaropvolgende jaren.²⁶ Uiteindelijk heeft de quickscan tot gevolg gehad, dat de bespreking van wetgeving over de implementatie van de KRW wordt uitgesteld. Dit op aandringen van de landbouwwoordvoerders in de Tweede Kamer.²⁷ Als gevolg daarvan wordt de KRW niet tijdig verankerd in wetgeving: de implementatiewet is op 22 december 2003 nog niet aangenomen. Dit leidde tot de start van een ingebrekestellingprocedure en een uiteindelijke ingebrekestelling van Nederland door de EU.²⁸ Dat was op zijn beurt aanleiding voor vragen in de Tweede Kamer, die besloot om de behandeling van de implementatiewet uit te stellen tot het voorjaar van 2004.

Resumé: beeld geïnterviewden van de periode 2000-2003

Om de wateropgave op orde te krijgen in 2015 is in deze periode een nieuwe overleg- en organisatiestructuur opgezet, waarin de wettelijke verantwoordelijkheden van de waterbeheerders bleef zoals die was. Implementatie had in het algemeen weinig aandacht van andere partijen dan V&W, totdat een politieke discussie ontstond over de transpositie van de KRW in nationale wetgeving én het verschijnen van het Aquareinrapport. Het proces kwam langzaam op gang en kende een moeizame discussie.

Het beeld van een moeizame start dat uit de verschillende geraadpleegde bronnen naar voren komt, wordt gedeeld door de geïnterviewden. Waterbeheerders spreken over deze periode als een tijd waarin veel tijd en energie is gestopt om een gezamenlijk

²⁴ De reorganisatie van RWS is uitgebreid beschreven door Metzke (2010).

²⁵ Van der Bolt, F., Van den Bosch, R., Brock, T., Hellegers, Kwakermaak, C., Leenders, D., Schoumans, O., Verdonschot, (2003) *Aquarein; Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*, Aquareinrapport 835, Wageningen: Alterra - we verwijzen verder naar deze rapportage als het Aquareinrapport.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800XII, nr. 10, vraag 32 en bijlage.

²⁷ Universiteit Wageningen (2005) “Oproer aquarein ijlt positief na”, *Kennis Online*, december, p.5

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 751, nrs. 1-2., p. 80.

gevoel te creëren. Zij ervoeren lang onduidelijkheid over de onderlinge verhoudingen tussen autoriteiten en een gebrek aan maatschappelijke druk. Waterkwaliteit werd als minder belangrijk gezien dan waterveiligheid. Dat was gebaseerd op een sterk gevoel dat Nederland het wat betreft waterkwaliteit al goed deed. De onduidelijkheid en gebrek aan maatschappelijke druk en urgentie zou de moeizame start gedeeltelijk kunnen verklaren.

Daarnaast noemen geïnterviewden een opkomende Eurosceptis in deze periode. Vooral de zeer strikte invulling van de EG-dochterrichtlijn luchtkwaliteit (richtlijn 99/30/EG van 22 april 1999) in het Nederlandse besluit luchtkwaliteit (Blk2001) heeft geleid tot een gevoel dat Nederland in Europa “het beste jongentje van de klas wil zijn”. Het beeld was dat de Blk2001 opgenomen normen voor fijnstof Nederland “op slot” hebben gezet. Bouwprojecten konden niet doorgaan omdat de normen voor fijnstof niet worden gehaald.²⁹ EG richtlijnen werden gezien als lastig en negatief voor de economische ontwikkeling in Nederland. Tot slot, door de lage prioriteit die waterkwaliteit in deze eerste jaren lijkt te hebben, konden “preciezen” (waterecologen, natuur en milieuorganisaties en technisch juristen) het proces domineren. Zij zetten vooral in op een hoog ambitieniveau; en dat was precies waar de eurosceptici bang voor waren. Dit is uitgesproken en ‘opgelost’ in de discussie naar aanleiding van het Aquareinrapport en leidde tot een pragmatische benadering van de implementatie van de KRW.

2.4 2004-2005: keuze voor een pragmatische en praktische benadering

De eerste verplichte rapportages

Over de eerste verplichte rapportages wordt nauwelijks meer gerept. Ze waren voornamelijk voorbereid door DGW en werden beschouwd als voornamelijk administratieve rapportages.

In juni 2004 werd de art. 3 lijst van bevoegde autoriteiten ingediend. Na de beslissing het Nederlandse beheer te handhaven bij de implementatie van de KRW, is hier nauwelijks nog discussie over geweest.

In het kader van de KRW (art.6) moesten beschermde gebieden worden aangewezen. Voor deze gebieden gelden striktere ecologische- of kwaliteitsdoelen dan voor andere gebieden. Ook gebieden die door andere regelgeving worden beschermd en voor hun kwaliteit afhankelijk zijn van water – Natura2000 gebieden (Vogel & Habitat richtlijn gebieden), de zwemwaterlocaties en de drinkwaterinnamepunten – zijn vastgelegd in het nationaal register beschermde gebieden. Regionale waterbeheerders hebben de opgave om deze beschermde gebieden in te passen in hun waterbeheer- en stroomgebiedbeheersplannen. Een belangrijk punt hierbij is afwenteling van nutriënten vanuit brongebieden naar beschermde gebieden. Het aanwijzen van natuurbeleidgebieden in dit register zou door deze ruimtelijke werking gevolgen

²⁹ Zie:

http://www.stab.nl/stab/public/stab/generic/home/content.aspx?action=View&folder_id=27&id=331&LangType=1043&callerpa ge=content.aspx&origurl=action%3DViewContentByCategory%26id%3D27

kunnen hebben voor de landbouw³⁰. Het Register beschermde gebieden (art.6) is in december 2004 definitief vastgesteld.

Duidelijkheid over strategie: kabinetsstandpunt pragmatische implementatie KRW

Op 23 juni 2004 maakte het Kabinet zijn standpunt ten aanzien van de implementatie van de KRW bekend. Met dit standpunt wordt een duidelijke lijn gekozen:

“De insteek van de regering is realistisch en pragmatisch: implementatie van de richtlijn moet leiden tot haalbare en betaalbare doelen. Uitgangspunt daarbij is het voldoen aan de minimum vereisten van de Europese richtlijn en daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande Nederlandse beleid.”³¹

De implementatie van de KRW werd ‘moeilijk’ genoemd.³² Als strategie voor de implementatie werd ingezet op een *standstill* – geen achteruitgang van de waterkwaliteit, minimaal de huidige kwaliteit behouden –, op het maximaal uitfaseren van het halen van doelen tot 2027, en op lage doelen.³³ Met dit standpunt werd de wens van waterecologen en natuur- en milieuorganisaties om te komen tot een hoog ambitieniveau voor de waterkwaliteit gerelativeerd.

Dit kabinetstandpunt had procesmatig een belangrijke betekenis. In de eerste plaats bood dit standpunt een uitgangspunt voor het vervolg van het proces, dat sturend zou zijn in veel discussies vanaf dat moment. In de tweede plaats verschaftte het decentrale bestuurders het idee dat het kabinet zich hiermee committeerde waarmee het ook voor decentrale bestuurders aantrekkelijk werd om mee te bewegen. Dit werd ook nog eens gefaciliteerd doordat dit kabinetstandpunt praktisch haalbaar leek waarmee de kans op succesvolle uitvoering verhoogd werd wat uiteraard bevorderlijk is voor het commitment van decentrale bestuurders.

Volgens sommige geïnterviewden heeft deze keuze voor een haalbare en betaalbare implementatie veel scepsis over de KRW weggehaald bij de waterbeheerders. Dit ondanks dat het ambitieniveau niet wettelijk is verankerd³⁴, net zo min als de keuze om het ambitieniveau, mogelijke fasering en doelverlaging op stroomgebiedniveau te laten plaatsvinden.³⁵

Na vaststelling van het kabinetsstandpunt stemt de Tweede Kamer in juli 2004 in met de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn Water.³⁶ De stroomgebieden worden vastgesteld met het Besluit Vaststelling Grenzen Stroomgebiedsdistricten. Deze AMvB wordt op 18 mei 2005 vastgesteld. Dat is bijna anderhalf jaar na de in KRW artikel 3 genoemde plicht hiertoe.

³⁰ Alterra rapport (2005). Natuurbeleid, de Kaderrichtlijn Water en landbouw. Alterra rapport 1341, Wageningen.

³¹ TK, vergaderjaar 2003-2004, 28808, nr. 12, p. 1

³² Idem, p. 5

³³ Idem, p. 6-10

³⁴ Idem, p. 1.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XII, nr. 6, p. 3

³⁶ TK, vergaderjaar 2003-2004, 28808, nr. 12

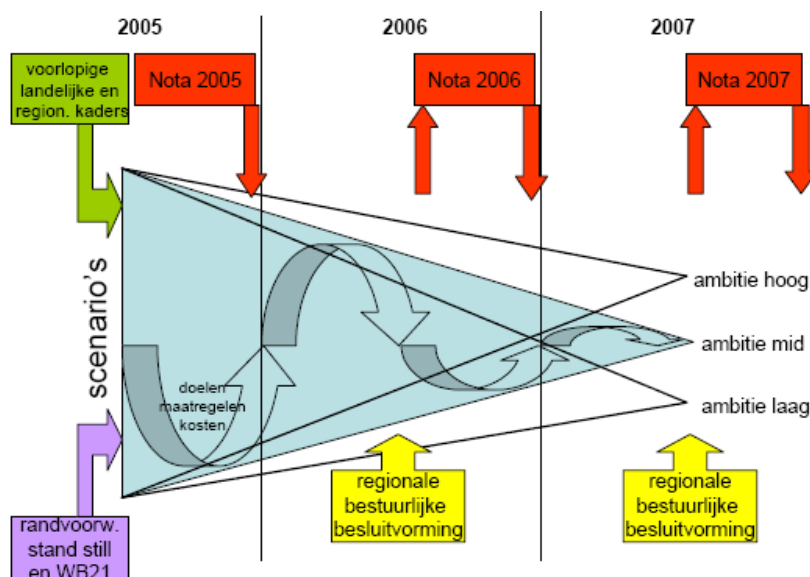
De komst van een strateeg op het dossier

Het net opgerichte DGW wordt door geïnterviewden beschreven als een jonge enthousiaste organisatie, maar met te weinig sturing op de implementatie van de KRW. De KRW werd binnen DGW gezien als een lastige klus, waarvoor in 2004 een landelijk coördinator KRW wordt aangesteld: Jaap Verhulst – als opvolger van Joost Buntsma. Saillant detail is dat hij in zijn voorgaande functie bij het Ministerie van LNV de initiatiefnemer is geweest van het hiervoor besproken Aquareinrapport.

Volgens Verhulst is het sturen op tijd heel belangrijk is geweest. Door harde deadlines te stellen, probeerde hij te sturen op beeldvorming. Juist omdat er zoveel partijen bij de KRW betrokken waren, leek het voor de hand te liggen dat er geen situatie bereikt zou kunnen worden waarin iedereen het volledig met elkaar eens zou worden. In dat geval, zo stelde Verhulst, is het juist belangrijk om er voor te zorgen dat in elk geval alle deadlines gehaald worden. Daarmee zorg je voor positieve beeldvorming: “door op tijd te zijn, win je vertrouwen”.

Van strategie naar mijlpalen: introductie convergerende planning

De idee van sturen op tijd en planning en de idee van pragmatisch, haalbaar en betaalbaar implementeren lijken de uitgangspunten voor de typerende convergerende planning van de implementatie van de KRW die in de het *Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009*³⁷ werd gepresenteerd. Zie figuur 2.1.



Figuur 2.1 – convergerende planning. Bron: LBOW, 2005, bijlage 1, p. 3.

Een eerste aanzet tot deze convergerende planning is gegeven op een teamdag van ambtelijk DGW in de zomer van 2004 in Den Haag. Volgens één van de geïnterviewden is op deze teamdag het concept van de convergerende planning en de verantwoording van het implementatieproces in jaarlijkse Decembernota's bedacht. Het procesontwerp van de implementatie is daarmee vormgegeven, op basis waarvan het Werkprogramma 2005-2009 is opgesteld.

³⁷ LBOW (2005) *Werkprogramma WB21/KRW*, Den Haag: LBOW, bijlage 1, p. 3.

Idee achter de convergerende planning was om eind 2005 inzicht te hebben in de bandbreedte van oplossingsrichtingen; om eind 2006 een voorkeursscenario te hebben bepaald; om eind 2007 taken te hebben verdeeld; om eind 2008 ontwerp SGBPs te hebben opgesteld; en om eind 2009 de definitieve SGBPs vast te kunnen stellen in de Kamer. Jaarlijks zouden vergelijkbare cycli van besluitvorming plaatsvinden over deze onderwerpen. Kenmerkend aan de convergerende planning is het werken in een proces van grove afspraken over doelen, maatregelen en kosten naar fijne, gedetailleerde afspraken in de SGBPs. Het ambitieniveau lag in 2005 nog niet vast, maar wel was de toon gezet. Afhankelijk van de jaarlijkse resultaten kon worden toegewerkt naar een hoog, middel, en laag ambitieniveau, maar wel binnen het principe “haalbaar en betaalbaar”.

In het *Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009* wordt de convergerende planning uitgewerkt in een minutieuze planning voor de periode 2005-2009. Specifiek voor de jaren 2005-2007 wordt voor verschillende overheden exact beschreven welke rol en taak zij hebben, welke onderwerpen er jaarlijks moeten worden behandeld, en welke acties er moeten worden ondernomen om jaarlijks tijdig een Decemhernota te kunnen vaststellen. Enkele geïnterviewden noemen het opvallend dat daarbij wel rekening is gehouden met de landelijke verkiezingen in 2006, maar niet met de waterschapsverkiezingen in november 2008.

Inspanningsverplichting of resultaatverplichting?

Vanaf het begin lijkt het verplichtende karakter van de KRW tot veel onduidelijkheid te hebben geleid: gaat Nederland worden afgerekend op het halen van doelen (resultaatsverplichting), of het nemen van maatregelen (inspanningsverplichting)? In de *Notitie resultaats- en inspanningsverplichting* uit november 2004 wordt een beschrijving gegeven van de manier waarop in Nederland het verplichtende karakter van de KRW wordt geïnterpreteerd:

“Feitelijk is er dus sprake van een directe resultaatsverplichting t.a.v. de uitvoering van de maatregelen. Voor de doelen is er op termijn sprake van een resultaatsverplichting m.u.v. de beschermde gebieden en de overige gebieden waarover in het stroomgebiedbeheersplan 2009 staat dat de doelstelling wordt gehaald in 2015. Voor deze categorieën geldt ook een directe resultaatverplichting voor de doelen.”³⁸

Artikel 5 rapportages: haalbaarheid van doelen in 2015 onwaarschijnlijk geacht en discussie over begrippenkader KRW

Artikel 5 van de KRW verplicht de lidstaten tot het verstrekken van een analyse van de stroomgebieden per december 2004. In deze analyse dienden de kenmerken van de stroomgebieden, een beoordeling van menselijke activiteiten, de toestand van grondwater en oppervlaktewater, en een economische analyse van het watergebruik te zijn opgenomen. In Nederland is per stroomgebied een zogenaamde Artikel 5 rapportage opgesteld om invulling te geven aan KRW artikel 5. Deze rapporten vormden de basis voor de SGBPs die in 2009 gereed moesten zijn. De artikel 5 rapportages geven voor het eerst een gedetailleerd beeld van de haalbaarheid van

³⁸ LBOW (2004) *Notitie resultaats en inspanningsverplichting*, Den Haag: LBOW, p. 1; zie: http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties/proces_en/publicaties/proces_en/?ActItemId=16784

doelstellingen per (deel)stroomgebied. In alle (deel)stroomgebieden werd de haalbaarheid van doelstellingen per 2015 als onwaarschijnlijk gedacht.³⁹

Uit de artikel 5 rapportages blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van de in de KRW gehanteerde begrippen. Zo bestaat er discussie over van waterlichamen: wat wordt beschouwd als een waterlichaam? Wanneer is dit natuurlijk, wanneer kunstmatig, en wanneer sterk veranderd? En hoe de huidige toestand van het waterlichaam te bepalen, wanneer technische gegevens voor veel onderdelen ontbreken? Waar meetgegevens ontbreken wordt gebruik gemaakt van *expert judgements*. Maar, zo komt in de interviews naar voren, de verschillende experts hebben hun eigen manier van oordelen en beoordelen. Daardoor zijn de Nederlandse artikel 5 rapportages moeilijk vergelijkbaar op (deel)stroomgebiedniveau.

Wel dragen de artikel 5 rapportages bij aan het ontwikkelen van een “taal” die ook voor bestuurders begrijpelijk is. De discussie over de implementatie van de KRW wordt minder technisch inhoudelijk en meer bestuurlijk strategisch gevoerd. Daarbij merken we op dat in deze periode ook de verschillende *Guidance Documents* bijdragen aan het verhelderen van het begrippenkader.

DGW strategisch in de regio: van CRM naar CSN

De verschillen tussen de Nederlandse artikel 5 rapportages laten meer zien, dan interpretatieverschillen door experts. Ook de opbouw van de rapportages is deels afwijkend. Volgens geïnterviewden had dat deels te maken met verschillende wijzen van organisatie in de stroomgebieden, maar vooral met de afstand die bestaat tussen DGW en regio. Een beeld dat eerdere beelden uit geraadpleegde bronnen onderstreept. Vanaf 2005 verkleinde deze afstand, voornamelijk door de oprichting van het Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland (CSN).

Het CSN voegde de coördinatie van de vier stroomgebieden samen in één organisatie en kan beschouwd worden als opvolger van het Coördinatiebureau Rijn & Maas (CRM). Jaap Verhulst nam het stroomgebiedscoördinatorschap over van de coördinator van het CRM (Joost Huurman) en van Eems en Schelde. Hierdoor verkleinde de afstand tussen Den Haag en de regio's omdat de regio's nu direct in contact stonden met de in Den Haag gevestigde landelijk coördinator KRW. De afstand zou later in het jaar ook fysiek verkleinen als het CSN vanuit Arnhem naar Utrecht verhuist.

Het CSN had een coördinerende en inhoudelijke rol bij het aansturen van regionale processen. Daartoe werden inhoudelijke notities en formats voorbereid, rapporten en landelijke rapportages gepubliceerd en allerlei overleggen georganiseerd op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Dit bracht van een grote stroom aan informatie met zich mee die uitgewisseld, afgestemd, verwerkt en toegankelijk gearchiveerd moest worden.

³⁹ Zie de art. 5 rapportages: - Karakterisering stroomgebied Schelde; - Karakterisering Deelstroomgebied Eems-Dollard; - Karakterisering Deelstroomgebied Nedereems; - Karakterisering Nederlands Maasstroomgebied; - Karakterisering Werkgebied Rijndelta

Verdergaande synchronisatie tussen regio's

Met de introductie van (een werkend prototype van) de KRW-Verkenner in 2005 werd een verdergaande synchronisatie tussen de regio's nagestreefd.⁴⁰ De KRW-Verkenner is ontwikkeld in een 'Leven met Water' project door een breed consortium van onderzoeksinstituten, ingenieursbureaus en waterbeheerders. De verkenner is geïnspireerd op de succesvolle ontwikkeling van de 'Blokkendoos Ruimte voor de Rivier'. Beiden zijn een instrument dat een brug slaat tussen inhoudelijke kennis en de informatiebehoefte van beleidsmakers.

De KRW Verkenner is een online Kennisplatform. De KRW-Verkenner is bedoeld voor kennisontsluiting over de biologische en chemische kenmerken van waterlichamen en de maatregelen om die te beïnvloeden, voor het afwegen van mogelijke maatregelen én voor communicatie met belanghebbenden. De KRW-Verkenner is bedoeld als ondersteunend instrument bij het regionale besluitvormingsproces. Het idee was dat met de KRW-Verkenner zowel de effecten van de landelijke maatregelen (met name brongericht) als van regionale maatregelen (met name effectgericht) inzichtelijk kunnen worden gemaakt. De evaluatie van dit instrument laat zien het door technische experts weliswaar is gebruikt, maar niet voor communicatiedoeleinden of als *decision support tool* in de besluitvormingsprocessen, waarvoor het bedoeld was.⁴¹

Strategisch handelen in Europa: Gemeenschappelijke implementatiestrategie en Workshop Praag

Twee van de grote discussiepunten gedurende het implementatieproces waren het vaststellen van waterlichamen en de bepaling van waterkwaliteit. Bij het vaststellen van de waterlichamen ging het om de schaal van de waterlichamen, de geografische afbakening ervan en de classificatie. Beide punten waren van belang voor het bepalen van doelen en, daaraan gerelateerd, het nemen van maatregelen. In de periode 2004-2005 werd er regelmatig in internationale context steun gezocht en samengewerkt met andere EU lidstaten om deze en vergelijkbare punten van discussie, of onduidelijkheden te bespreken en te agenderen. Twee voorbeelden van dit handelen in Europa zijn de *Gemeenschappelijke implementatiestrategie voor KRW* en de *WFD and Hydromorphology Workshop (Workshop Praag)*.

De *Gemeenschappelijke implementatiestrategie voor de KRW* is een studie door de Vlaamse Milieufederatie in samenwerking met een internationale redactie, waarin onder andere Nederland zitting heeft. De rapportage speelde een rol in de Nederlandse discussie over het classificeren van waterlichamen. De classificaties 'veranderd' en 'kunstmatig' leken in 2005 ruimte te bieden voor uitzonderingen op het halen van KRW doelstellingen in 2015.

Over het bepalen van de doelstellingen (het ambitieniveau) werd gesproken op de *Workshop Praag*.⁴² De KRW spreekt van Goed Ecologisch Potentieel (GEP) en Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP). Met het Kabinetsstandpunt om de KRW pragmatisch, haalbaar en betaalbaar uit te voeren was een weg ingeslagen om het GEP als ambitieniveau aan te houden. De vraag was echter: hoe wordt het GEP bepaald?

⁴⁰ www.krwwerken.nl

⁴¹ Junier, S. (2010) Research Report No 2.1 (april 2010) I-FIVE. Innovative instruments and institutions in implementing the water framework directive Dutch case study: the WFD Explorer.

⁴² Kampa, E. & Kranz, N. (2005) *WFD and Hydromorphology – Workshop summary report*; zie: http://ecologic-events.eu/hydromorphology/documents/967_summary.pdf

Naar de letter van de KRW werd een theoretische top-down benadering voorgesteld. In Nederland bestond landelijk en regionaal angst dat deze theoretische referentie tot een zeer hoog ambitieniveau zou leiden. In Praag werd door Nederland een alternatieve bepalingsmethode voor het GEP voorgesteld: de zogenaamde Pragmatische Methode. Deze aanpak (naar de geest van de KRW) houdt rekening met de context van een waterlichaam. Dit was relevant voor afstemming met andere beleidsterreinen. De Pragmatische Methode zou een onderbouwing geven voor aanpassing van doelen – mitigatie naar een lager niveau. In plaats van een theoretische referentie werd de bestaande situatie als startpunt van het vaststellen van ecologische doelen genomen. De Pragmatische Methode wordt uitgebreid behandeld in de *Handreiking MEP/GEP* van het Ministerie van V&W en RWS die in het najaar van 2005 is verschenen.⁴³

Het beeld dat DGW internationaal opkomt voor de belangen van de regio's heeft een positieve invloed op het regionale implementatieproces.⁴⁴

Strategisch sturen op variatie: beleidsvarianten in de Decemhernota 2005

De periode 2004-2005 wordt afgesloten met de Decemhernota 2005.⁴⁵ Deze nota doet verslag van de stand van zaken en de in 2005 ondernomen acties. Boodschap van de Decemhernota: de implementatie van de KRW in Nederland ligt op schema.⁴⁶ Er wordt veel aandacht besteed aan de alternatieve bepalingsmethode van het vaststellen van doelen – de Pragmatische Methode.⁴⁷ Meest relevant aan de Decemhernota 2005 is de introductie van vijf beleidsvarianten die elk een mogelijk ambitieniveau verbeelden: referentievariant, basisvariant, beperkt, fors, maximaal. Later zouden per variant de kosten en baten in beeld gebracht worden, waarna een variant gekozen werd als ambitieniveau voor de SGBPs. Daarnaast wordt in de Decemhernota 2005 nog eens expliciet gemaakt dat de implementatiestrategie zich richt op mitigatie van doelen (doelverlaging) en het uitfaseren tot 2027.

De beleidsvarianten gaven ruimte voor discussie. Volgens geïnterviewden speelde het Aquareinrapport in deze periode nog steeds een belangrijke rol in discussies over de KRW. Met de beleidsvarianten werd zowel houvast als keuze gegeven. Het is een typerend voorbeeld van top-down sturen en bottom-up invulling geven aan de implementatie van de KRW.

De Adviescommissie Water (ACW) reageerde positief kritisch op de Decemhernota 2005. De ACW richtte zich vooral op een gebrek aan integraliteit van het waterbeheer en adviseerde om in de Decemhernota 2006 het begrip integraal waterbeheer (de koppeling WB21 met de KRW) beter tot uitdrukking te laten komen.⁴⁸

Resumé: beeld geïnterviewden over de periode 2004-2005

In deze periode heeft DGW handen en voeten gegeven aan een pragmatische en praktische implementatie van de KRW. Haar sturing is aan de organisatie daarvan en haar ideeën over het proces voor de komende jaren zijn voor alle betrokken partijen duidelijk geworden. Dit beeld uit de verschillende geraadpleegde bronnen wordt

⁴³ Ministerie V&W/RWS (2005) *Handreiking MEP/GEP*, Den Haag: Ministerie V&W/RWS.

⁴⁴ Verschillende interviews; zie ook documentenstudie Arcadis.

⁴⁵ Ministerie V&W (2005) *Decemhernota 2005, beleidsbrief*, Den Haag: Ministerie V&W

⁴⁶ Idem, p. 33

⁴⁷ Idem, p. 55

⁴⁸ Adviescommissie Water (2005) *Advies aangaande de decemhernota 2005*, Den Haag: Adviescommissie Water, p. 2.

gedeeld door de geïnterviewden. Zij spreken over groeiend vertrouwen in het implementatieproces, zowel nationaal als regionaal. Ook de bestuurlijke betrokkenheid groeit in deze periode. Dat komt deels omdat er begrijpelijke taal ontwikkeld en gesproken wordt. Het Kabinetstandpunt om de KRW pragmatische, haalbaar en betaalbaar te implementeren en internationaal handelen zoals op de Workshop Praag heeft volgens verschillende geïnterviewden bijgedragen aan regionaal commitment.

2.5 Periode 2006-2007: sturing op regionale en nationale samenwerking

Betrekken van gemeenten bij het implementatieproces

In 2006 onderkennen alle betrokken overheden dat niet alle gemeenten voldoende zijn “aangehaakt” bij de implementatie van de KRW, terwijl ze daarin wel een rol hebben.⁴⁹ Tussen 2005 en 2007 zijn pilotprojecten uitgevoerd om inzicht te krijgen in de consequenties van de KRW voor het stedelijk waterbeheer en gemeenten.⁵⁰ Begin 2006 is het Stimuleringsprogramma voor Gemeenten⁵¹ (ontwikkeld door de VNG en financieel gesteund door het Ministerie van V&W) van start gegaan.⁵² Doel van deze regeling is het stimuleren van gemeenten om een bijdrage te leveren aan de wateropgave in het kader van WB21 en de KRW.

Om de gemeenten actief te betrekken is onderdeel van deze regeling dat elk van de zeven (deel)stroomgebieden een gemeentelijke ‘waterambassadeur’ krijgt. Waterambassadeurs ondersteunen gemeenten en stimuleren samenwerking in de waterketen. Gemeenten konden en kunnen bij de waterambassadeur terecht met vragen over de implementatie van de KRW; de waterambassadeur fungeert als doorgeefluik naar het landelijk niveau.⁵³

Zowel het Ministerie van V&W als VNG stuurde sterk op het betrekken van de gemeenten bij de implementatie van de KRW. Naast genoemd Stimuleringsprogramma verstrekten ze veel informatie over de implementatie van de KRW en de rol van de gemeente daarbinnen.⁵⁴

Zomernota's en Decemhernota 2006: inhoudelijke koers

Conform planning verschenen in de zomer van 2006 de *Zomernota's* van de verschillende (deel)stroomgebieden. Deze geven een globaal inzicht in kosten en haalbaarheid van doelen. Het eerder in 2004 en 2005 geschetste beeld bleef staan: als doelen niet volledig gehaald kunnen worden, is de inzet om uit te faseren tot 2027 en

⁴⁹ Schultz van Haegen, M. (2007) *DGW/W&RO/2007/174* (brief Staatssecretaris); zie:

<http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13918/briefstasdef.doc>

⁵⁰ Zie: http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/de_watergebruikers/gemeenten/de_watergebruikers/gemeenten

⁵¹ Team Gemeenteambassadeurs Maas o.l.v. Francis van Zandbrink, (2007) *Werkprogramma Gemeenteambassadeurs Water Stroomgebied Maas 2008*, p. 3; zie:

http://www.krwkompas.nl/index.php?module=documents&JAS_DocumentManager_op=downloadFile&JAS_File_id=68

⁵² Ministerie V&W (2005) *Decemhernota 2005, beleidsbrief*, Den Haag: Ministerie V&W, p. 6; zie:

<http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/MRNota2005BeleidsbriefMR.pdf>

⁵³ http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/de_watergebruikers/gemeenten/de_watergebruikers/gemeenten

⁵⁴ Een voorbeeld is de brochure “Water hoog op de lokale agenda?”; zie

<http://www.nederlandleeftmetwater.nl/uploads/brochurelokalewaterwijzer.pdf>; Brief van VNG aan gemeenten, d.d. 3 mei 2007.

waar mogelijk doelen te mitigeren naar een lager niveau. De zomernota's zijn een voorbereiding op de Decemhernota 2006.

In december 2006 verschijnt de *Decemhernota 2006*.⁵⁵ Deze nota geeft een totaalbeeld van de wateropgave voor de KRW en WB21 in termen van kosten, baten en maatregelen. Ook in deze nota is de centrale boodschap: als doelbereiking van de KRW niet mogelijk is in 2015, moeten de doelen voor 2015 minder ambitieus geformuleerd worden en de realisatie ervan worden doorgeschoven naar 2021. De nota gaat expliciet in op het implementeren van de KRW in samenhang met de uitvoering van WB21-maatregelen. Daarnaast biedt die een beschrijving van taken per bestuurslaag (gemeenten, waterschappen, provincies, RWS en Rijk) tot 2015.

De Decemhernota 2006 geeft de hoofdkeers van de implementatie van de KRW. Het lijkt een belangrijke nota, omdat in 2007 landelijke verkiezingen op de agenda staan. In de nota van 2006 is de koers vastgelegd die voor een volgend kabinet duidelijk maakt wat de implementatie van de KRW inhoudt in termen van kosten en inspanning. In de bij de Decemhernota behorende beleidsbrief⁵⁶ is als uitgangspunt geformuleerd, dat de implementatie ter hand zou worden genomen op basis van een pragmatische aanpak (conform het Kabinetsstandpunt uit 2004) via een gefaseerde uitvoering tot en met 2007 met een doelstelling, waarbij de integrale wateropgave leidt tot een maatschappelijke verantwoorde lastenontwikkeling voor burger en bedrijfsleven.⁵⁷ Dit gaf een indicatie van het beoogde ambitieniveau.⁵⁸

Ook op deze Decemhernota werd kritisch gereageerd door de Adviescommissie Water (ACW)⁵⁹, die met enige zorg constateerde dat de procesmatige aanpak van de Decemhernota's ertoe zou kunnen leiden dat relevante beslissingen minder inzichtelijk tot uiting zouden komen of in de tijd naar achter geschoven zouden worden. Daarnaast vroeg de ACW zich af of beoogde kostenbesparing door synergie (KRW/WB21) ook daadwerkelijk gehaald zou worden. Om te komen tot een succesvolle en vlotte uitvoering van het gecombineerde KRW/WB21 proces adviseerde de ACW om afspraken op regionaal niveau duidelijk vast te leggen; om meer regie en samenhang op rijksniveau te realiseren; en om een impuls te geven aan de financiering van maatregelen. Ten slotte merkte de ACW op, dat gemeenten worden gezien als zwakke schakel in de SGBPs: eind 2006 moesten sommige gemeenten moeten nog beginnen met de implementatie van de KRW.

Gebiedsprocessen: verdergaande samenwerking op regionaal niveau

Na het verschijnen van de Zomernota's zijn de zogenaamde gebiedsprocessen gestart. De gebiedsprocessen waren bedoeld om op lokaal niveau de doelgroepen van wie het belang geraakt wordt door de implementatie van de KRW met de decentrale overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) mee te laten denken om knelpunten in het waterbeheer kosteneffectief op te lossen.⁶⁰ Hierbij in oenschouw

⁵⁵ Ministerie V&W (2006), *Decemhernota 2006*, Den Haag: Ministerie van V&W.

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27 625, nr. 80

⁵⁷ Burgers zullen jaarlijks ongeveer 2% meer moeten gaan betalen aan waterschapslasten en gemeentelijke rioolheffing, zo is de verwachting. Zie Decemhernota 2006, p. 35.

⁵⁸ Zie ook het *Kabinetsstandpunt Ex-ante evaluatie*, 2008, V&W/DGW-2008/913.

⁵⁹ Adviescommissie Water (2007) *Advies Decemhernota 2006*, Den Haag: Adviescommissie Water.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld het *Startdocument gebiedsprocessen KRW en WB21 Rijn-Oost*:

<http://www.wgs.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/24450/microsoftword-startnotitierijn-oostversieraol6nov2006.pdf>

nemend dat op termijn de doelen en de normen uit de KRW gehaald worden. De waterschappen zouden trekker van deze processen worden.⁶¹

De gebiedsprocessen zijn tussen 2006 en 2007 uitgevoerd in 140 regionale gebieden. In 2007 vond de harmonisatie van de gebiedsprocessen plaats, om ze onderling te vergelijken en “om de gekozen uitgangspunten en opgedane ervaringen in de regionale gebiedsprocessen te ontsluiten en met elkaar te delen”.⁶² DGW faciliteerde het traject van harmonisatie, waarbij drie trajecten waren voorzien: regionale harmonisatie, thematische harmonisatie en een afrondende, samenvattende harmonisatie. Doel van de harmonisatie is driedelig:

- delen van ervaringen;
- processen beoordelen of ze ‘KRW-proof’ zijn;
- verkrijgen van een helder landsdekkend beeld van doelen, maatregelen en kosten die voortvloeien uit de KRW.

Voor elk onderwerp hebben het LBOW en het LBOR een oplossingsrichting geformuleerd.⁶³ DGW heeft het proces van harmonisatie beoordeeld.⁶⁴ Daaruit kwam naar voren dat medio 2007 de (deel)stroomgebieden grotendeels vergelijkbare resultaten hebben geboekt voor wat betreft het in beeld brengen van maatregelen die bijdragen aan KRW doelen. Verschillen werden gevonden voor wat betreft de uitwerking van ecologische doelen en maatregelen voor de periode 2015-2027.

Uit de rapportage van deze beoordeling blijkt verder, dat de KRW heeft geleid tot meer samenwerking tussen de regio’s en partijen binnen de regio’s; dat er een sterk besef is dat het halen van doelen centraal staat en dat de maatregelen daar slechts de middelen toe vormen. Ook worden in de rapportage kritische geluiden geuit: de communicatie tussen Rijk en regio verliep niet optimaal. Daarnaast werd door partijen in de regio verwacht dat het Rijk specifieke keuzes maakt op onderwerpen zoals de fasering van maatregelen in de regio’s en de doelstellingen voor 2015. Tot slot werd de burgerparticipatie negatief beoordeeld:

“Vrijwel alle respondenten geven aan dat er in deze fase van het proces geen sprake is van burgerparticipatie. Er wordt momenteel [2007] al wel gecommuniceerd met burgers. Dit gebeurt door het uitbrengen van persberichten of langs indirecte lijnen (via de provincie, koepels en belangenorganisaties). Verschillende respondenten merken op draagvlak voor de resultaten erg belangrijk te vinden, maar dat burgerparticipatie pas vorm krijgt in 2008.”⁶⁵

Naar een format voor de SGBPs

Het format voor de SGBPs is vastgelegd op basis van een simulatie van de besluitvormingsprocessen die daaraan vooraf gaan.

⁶¹ Schultz van Haegen, M. (2007) DGW/W&RO/2007/174 (brief Staatssecretaris); zie:

<http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13918/briefstasdef.doc>

⁶² Brief DGW/RS2007/849 dd. 11 juli 2007. En: Ministerie V&W/DGW (2007) *Regionale Harmonisatie, Hoofdrapport*, Den Haag: Ministerie V&W/DGW, p. 1; zie:

<http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13910/hoofdrapportregionaleharmonisatie.juni07.pdf>

⁶³ Brief DGW/RS2007/849 dd. 11 juli 2007.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem, p. 24-25.

Op 22 juni en 4 juli 2007 hebben bestuurders en ambtenaren van DGW en de andere ministeries, vertegenwoordigers van RWS, waterschappen, provincies en gemeenten de besluitvormingsprocessen tot de SGBPs nagespeeld. Het doel was om inzicht te krijgen in het verloop van de bestuurlijke besluitvorming, vooral in de onderlinge samenhang van de plannen en de inhoudelijke en procesmatige afstemming hierover. Enkele resultaten van de bestuurlijke simulatie waren⁶⁶:

- De besluitvorming verliep veel vanuit de eigen posities van de verschillende partijen. Soms was onduidelijk wie de regie in handen had;
- De planning was krap, maar werd niet ter discussie gesteld. Twee planningsrisico's zijn: Waterschapsverkiezingen 2008 en de besluitvormingsprocessen in de individuele gemeenteraden, waterschapsbesturen en Provinciale Staten over de verschillende plannen;
- Er was weinig aandacht voor de vraag: 'Hoe gaan we samenwerken en samen bijdragen aan een kwaliteitsslag voor de eigen leefomgeving?' De discussie was veel gericht op kosten, fasering en nauwelijks over het wenselijke eindplaatje;
- Vooral de afstemming tussen RWS en DGW werd als gebrekkig ervaren. Maar ook bestond het beeld dat tussen Ministeries onderling te weinig afstemming plaatsvindt.

In juli 2007 verschijnt een geannoteerde versie van de inhoudsopgave van de SGBPs.⁶⁷ Dit document is opgesteld in opdracht van DGW. De geannoteerde inhoudsopgave gaf richting aan de concept-SGBPs die in 2008 opgesteld zouden worden. In de geannoteerde versie van de inhoudsopgave wordt aangegeven welke informatie op welke wijze in het SGBP opgenomen zou moeten worden en wie deze informatie diende aan te leveren. Ter ondersteuning van dit proces zijn formats ontwikkeld (milieudoelstellingen, maatlatten en maatregelen) en een handleiding om het invullen van de formats te vereenvoudigen.⁶⁸

Voortgangsbericht 2007: vooral goed nieuws

In tegenstelling tot de planning werd in december 2007 geen Decemhernota opgeleverd. Wel werd in een brief, het *Voortgangsbericht 2007*, verslag gedaan van in 2007 ondernomen acties.⁶⁹ Opvallend is dat hierin vooral goed nieuws wordt genoemd:

- de kosten van het realiseren van KRW doelen vielen lager uit dan in de Decemhernota 2006 geraamd;
- de implementatie verliep volgens planning;
- in de praktijk bleek de afstemming en samenhang Natura2000 en KRW goeddeels realiseerbaar.

Naast dit goede nieuws wordt ingegaan op de werkafspraken tussen Rijk en regio voor 2008. In het bericht wordt bovendien opgemerkt dat uit een beoordeling van Europese

⁶⁶ Gebaseerd op de volgende vergaderstukken: Regiegroep Water (2007) *Oplegnotitie Regiegroep Water, agendapunt 4.3 Resultaten simulatie bestuurlijke besluitvorming*, d.d. 20 augustus; en: LBOW (2007) *Oplegnotitie LBOW, agendapunt 3.6 Resultaten simulatie bestuurlijke besluitvorming 2008-2009*.

⁶⁷ DHV (2007) *Geannoteerde inhoudsopgave van het SGBP*; zie: <http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13909/geannoteerdeinhoudsopgavesgbp1aug2007versieinternet.pdf>

⁶⁸ Zie: http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties/item_25906/publicaties/item_25906/?ActItemId=16601

⁶⁹ Huizinga-Heringa, J.C. (2007) *Voortgangsbericht aan de Tweede kamer, 28 december 2007*; zie: http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13883/stas_brief_voortgang_krw_20071228.pdf

Commissie blijkt dat Nederland een middenmoter is: Nederland scoort voldoende, net iets boven het EU-gemiddelde. Daarnaast wordt aangekondigd dat in 2008 ondermeer gewerkt zou gaan worden aan een Ex Ante (kosten)evaluatie en AMvB 'doelstellingen'.

Sluimerende spanningen en kritische geluiden

In de periode 2006-2007 werd vanuit verschillende organisaties kritiek geuit op de implementatie van de KRW en de rol van het ministerie van V&W daarbinnen. Het Ministerie van V&W evalueerde zelf de participatie van maatschappelijke partijen. In dat rapport wordt dit proces tot dan toe "ondoordacht" genoemd, omdat er vooraf geen ontwerp voor gebiedsprocessen en klankbordgroepen was.⁷⁰ Uit het onderzoek bleek dat maatschappelijke partijen actie en informatie van de overheid verwachten, voordat ze zelf inbreng geven. Deze verwachting druiste deels in tegen de door DGW gekozen bottom-up benadering en de processtructuur.

VNO-NCW liet weten dat afhankelijk van de mate van normstelling de implementatie KRW zou kunnen leiden tot kostenstijging en werkgelegenheidsverlies.⁷¹ De LTO voorzag in een 'positionpaper' problemen voor de agrarische sector bij invoering KRW.⁷² De UvW uitte ferme kritiek op de implementatie van de KRW en de rol van V&W in een brief aan de staatssecretaris in februari 2008. Deze brief was een reactie op de concept 'Kerstbrief' van de staatssecretaris uit december 2007 – de brief is in licht aangepaste vorm verzonden in februari. De kernboodschap van deze Kerstbrief is: "Laat zien wat je doet en doe wat je zegt".⁷³ De staatssecretaris benoemde kansen voor het 'inzetten op flexibiliteit' en stelde voor om in de SGBPs aan te geven waar maatregelen genomen worden buiten KRW, die van belang zijn voor WB21 of Natura2000. Deze zouden wisselgeld kunnen zijn voor maatregelen die niet binnen KRW genomen worden.

In haar reactie daarop neemt de UvW expliciet stelling tegen de idee van de staatssecretaris om ook maatregelen buiten de KRW in SGBPs op te nemen. Partijen zouden dan door het verplichtende karakter ook daarop afgerekend kunnen worden. Onder verwijzing naar de Nitraatrichtlijn en de richtlijn Luchtkwaliteit, bepleit zij om niet meer maatregelen in SGBPs op te nemen dan strikt noodzakelijk voor het halen van KRW doelen. Deze 'briefwisseling' toont de spanning die op dat moment lijkt te bestaan tussen UvW en het ministerie van V&W.⁷⁴

Ook de geïnterviewden hebben gesproken over samenwerking en spanningen met en tussen de departementen. Hier komen wij in hoofdstuk 5 op terug.

Resumé: beeld geïnterviewden over de periode 2006-2007

In deze periode stuurde DGW op nationale en regionale samenwerking: de gemeenten worden geactiveerd, en waar gewerkt wordt, wordt af en toe kritiek geuit. De verschillende nota's houden echter vast aan de benadering van de voorgaande periode, en maken duidelijk dat Nederland 'bij de middenmoot' in Europa hoort.

⁷⁰ Waterdienst en IBT Marktonderzoek (2006) *Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water*, Waterdienst en IBT Marktonderzoek i.o.v. Ministerie V&W/RWS

⁷¹ ECORYS & Witteveen+Bos (2007) *Voorverkenning kosten en gevolgen KRW voor Nederland bedrijfsleven*, Rotterdam: ECORYS & Witteveen+Bos (i.o.v. VNO-NCW).

⁷² LTO (2006) *Position paper LTO 2007*, Den Haag: LTO.

⁷³ Huizinga-Herringa, J.C. (2008) *V&W/DGW-2008/197* – de zogenoemde Kerstbrief van de Staatssecretaris (niet verzonden).

⁷⁴ Kraaij, H. (2008), *Brief UvW aan V&W: PKS-08-044*, Den Haag: Unie van Waterschappen.

Het beeld uit de verschillende geraadpleegde bronnen wordt gedeeld door de geïnterviewden. Zij uitten positieve geluiden over de samenwerking tussen verschillende overheden en belangengroepen bij de implementatie van de KRW. Daarnaast bevestigden zij dat in deze periode kritiek werd geuit op het soms uitblijven van kaders. Kaders die, in de ervaring van de geïnterviewden, gesteld hadden moeten worden door DGW. Sommige geïnterviewden geven aan dat de kritische geluiden constructief zijn: het gaf in elk geval aan dat men met de implementatie van de KRW bezig was. Regionale geïnterviewden vatten samen dat er “eindelijk producten kwamen, waarmee we aan de gang konden gaan”.

2.6 2008-2009: ontwikkelen en vaststellen van SGBPs

Versnelling: ontwerp concept SGBPs, ex-ante evaluatie en kabinetsstandpunt

Waar de implementatie van de KRW zich tussen 2006 en 2007 grotendeels richtte op het versterken van regionale samenwerking en de samenwerking tussen Rijk en regio, stond de implementatie tussen 2008 en 2009 in het teken van het tijdig opleveren van de SGBPs. In maart 2008 werd gestart met het ontwerp van de SGBPs.

De KRW vraagt om een economische beschrijving van het gebruik van de deelstroomgebieden, kostenterugwinning van waterdiensten, het toepassen van het vervuiler betaalt principe en de samenstelling van kosteneffectieve maatregelenpakketten. Om aan deze verplichtingen te voldoen, zijn de afgelopen jaren verschillende economische analyses uitgevoerd. Na een eerste ruwe inschatting van mogelijke maatregelen en de orde van grootte van de kosten daarvan (2005) is in 2006 een strategische MKBA uitgevoerd.⁷⁵ Deze analyse heeft geleid tot de strategische keuze in de Decembernote 2006 voor meer inrichting en minder emissiebeperking, omdat op deze manier tegen de minste kosten de meeste baten en doelen konden worden gerealiseerd. Uiteindelijk verscheen in mei 2008 de ex-ante evaluatie *Kwaliteit voor Later*.⁷⁶

In deze rapportage⁷⁷, aangeboden aan de Tweede Kamer, wordt ingegaan op de mate waarin de door de waterbeheerders voorgestelde maatregelenpakketten de ecologische doelstellingen binnen de daarvoor aangegeven periode zal bereiken en welke extra kosten dit oplevert (in beelden) ten opzichte van het voorgenomen beleid.⁷⁸ Deze evaluatie concludeert dat het moeilijk is om inzicht te geven wat de precieze kosten van het halen van KRW doelen zijn. Veel maatregelen die in de RWS/regiomaatregelenpakketten worden genoemd dienen meerdere beleidsdoelen, zoals de KRW, WB21, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Zwemwaterrichtlijn. De jaarlijkse stijging van waterschapslasten bedraagt 0,7%, waarvan circa een derde is toe te rekenen aan de KRW – de extra kosten van de KRW worden geschat op €2,7 miljard voor de periode 2007-2027.⁷⁹ Daarnaast blijkt dat

⁷⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006b). De strategische MKBA voor de Europese Kaderrichtlijn Water. http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/1501-bijlage4_tcm195-171186.pdf

⁷⁶ Milieu en Natuur Planbureau (2008) *Kwaliteit voor Later. Ex ante Evaluatie*, Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau (ioV DG-Water); zie: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500140001.pdf>

⁷⁷ Eerder is een lichte variant van de ex-ante evaluatie verschenen, waarvan de uitkomsten zijn verwerkt in de Decembernote 2006.

⁷⁸ Rob van de Veeren [full REF check BB]

⁷⁹ Gedurende de implementatie van de KRW worden de kosten van de maatregelen naar beneden bijgesteld. Zo werd in de Decembernote nog uitgegaan van een lastenstijging van 2% voor burgers. De in 2006 ingeschatte kosten voor het nemen van KRW maatregelen bedroegen €7,3 miljard.

voor de analyse noodzakelijke gegevens beperkt beschikbaar zijn. Hiermee kan slechts beperkt inzicht worden gekregen in de ecologische effecten. Toch wordt geconcludeerd dat een substantiële verbetering van regionale wateren mag worden verwacht. Volledige doelbereiking in 2027 lijkt voor regionale wateren echter niet mogelijk. Voor Rijkswateren lijken doelen mogelijk haalbaar – behalve voor als ‘natuurlijk’ aangewezen kustwateren. In tegenstelling tot de aankondiging in het Voortgangsbericht 2007 wordt geen kosten-batenanalyse opgeleverd. Dit omdat de baten, een verbetering van de ecologische kwaliteit, niet gemonetariseerd kan worden door onvoldoende onderbouwing in beschikbare studies.

In juni 2008 reageerde de staatssecretaris schriftelijk op de ex-ante evaluatie.⁸⁰ Ze gaf aan dat het Kabinet op dat moment het concrete ambitieniveau van de SGBPs vastgestelde. Ze zette nogmaals de toon van haalbaar en betaalbaar implementeren. Ondanks het mitigeren van doelen, het uitfaseren tot 2027 en het in sommige regionale wateren niet halen van doelen per 2027, stelde de staatssecretaris:

“Ik ben ervan overtuigd dat Nederland met deze aanpak [het RWS/ regiomaatregelenpakket] op een maatschappelijk verantwoorde, pragmatische, haalbare en betaalbaar wijze aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water uitvoering geeft”.

Nadrukkelijk merkte de staatssecretaris op dat voorkomen moet worden dat Nederland “op slot komt te zitten”. Daarom moest in de eerste SGBPs worden aangegeven dat doelen niet volledig bereikt zullen worden.

In september 2008 reageerde het Overlegorgaan Water en Noordzee (OWN) op de brief van de staatssecretaris.⁸¹ Het OWN steunde de grote ambities van de staatssecretaris, maar vreesde dat Nederland juist wel op slot gaat door de KRW. Het OWN refereert aan de ervaringen die zijn opgedaan bij de implementatie van de EG-dochterrichtlijn luchtkwaliteit. Bovendien kon het OWN zich niet vinden in de gepresenteerde kosten, ondermeer omdat geen actuele grondprijzen waren gehanteerd, de kosten van het verplaatsen van drinkwatervoorzieningen in de praktijk hoger zouden zijn dan begroot, te weinig geld was gereserveerd voor de administratieve lasten van de KRW, en de efficiency van clustering van maatregelen niet in de berekening was meegenomen. Daarnaast gaf het OWN aan dat er bij het verschijnen van haar reactie, september 2008, nog steeds veel verschillen bestaan in de wijze waarop regionaal het KRW implementatieproces wordt aangestuurd. Meer nationale sturing zou welkom zijn. Tot slot concludeerde het OWN dat de problematiek rondom waterkwaliteit nog te onbekend was bij de burger: De burger diende meer te worden betrokken.

Publieke participatie

Artikel 14 van de KRW stelt: “De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de SGBPs”. Onderdeel van deze actieve participatie was het ter inzage leggen van de concept-SGBPs voor inspraak. Dit voor

⁸⁰ Ministerie van V&W/DGW (2008) *Kabinetsstandpunt Ex-ante evaluatie, 2008, V&W/DGW-2008/913*, Den Haag: Ministerie van V&W/DGW.

⁸¹ OWN (2008) *Advies SGBPs KRW in OWN van 18 september 2008*, Den Haag: Overlegorgaan Water en Noordzee.

een periode van minimaal zes maanden, waarbij de ter inzage legging tenminste één jaar voor het in werking treden van de SGBPs moest worden gestart.

Deze planning is in Nederland gehaald. Aan actieve participatie is deels vorm gegeven door belangengroepen actief bij te betrekken in de gebiedsprocessen. Voor het informeren van burgers is veel informatiemateriaal ter beschikking gesteld en is per (deel)stroomgebied één inspraakavond georganiseerd.

Spanning met het vierde nitraatactieprogramma

Hoe verder de KRW uitkristalliseerde, hoe meer de spanningen tussen KRW en andere beleidsvelden duidelijk werden. Dat geldt voor de gebieden die aangewezen zijn in het register beschermde gebieden – zoals Natura2000 gebieden, of daar invloed op uitoefenen. In 2008 werd de spanning met het 4^e nitraatactieprogramma duidelijk. In de thematische hoofdstukken van deze rapportage, de hoofdstukken 3-9, wordt nader ingegaan op deze spanningen met andere beleidvelden. Hier staan we kort stil bij het 4^e nitraatactieprogramma.

In de Europese Nitraatrichtlijn (91/676 EEC) wordt het Europees milieubeleid ten aanzien van mest en mineralen gestalte gegeven. De Nitraatrichtlijn is in 1991 in werking getreden. Het doel van de Richtlijn is het verminderen en verder voorkomen van nitraatverliezen uit de landbouw om het aquatisch milieu (grondwater en oppervlaktewater) te beschermen. De Europese Nitraatrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming en Wet herstructurering varkenshouderij.

In 2008 is begonnen met onderhandelingen over het 4^e nitraatactieprogramma. Het opstellen van maatregelen die niet in strijd zijn met andere Europese richtlijnen, zoals de KRW, wordt steeds lastiger.⁸² Op 24 maart 2009 heeft de minister van VROM de Tweede Kamer het 4^e nitraatactieprogramma aangeboden. Uit de aanbiedingsbrief blijkt dat de totstandkoming van dit 4^e actieprogramma niet eenvoudig was:

“Aan de ene kant was er de druk vanuit de Europese Commissie om de belasting van de agrarisch beïnvloede wateren voortvarend aan te pakken. Aan de andere kant de zorg dat de noodzakelijke aanscherpingen van het beleid de landbouw al te zeer kunnen belemmeren.”⁸³

De onderhandelingen met de Europese Commissie in het kader van het 4^e nitraatactieprogramma lijkt een stempel te hebben gedrukt op de implementatie van de KRW. Het verkrijgen van verlenging van derogatie van de EC was een moeizaam proces. Daarnaast beperkt de inhoud van het 4^e nitraatactieprogramma de maatregelen die in de KRW opgenomen kunnen worden. De (implementatie) van de KRW conflicteert mogelijk met afspraken die zijn gemaakt op het gebied van het verder belasten van de landbouwsector. Er bestond angst dat het maken van afspraken over een lager doelniveau met Brussel er weer moeizaam proces zou gaan betekenen.

⁸² Zie bijvoorbeeld de brief van Minister Verburg (VROM) bij het aanbieden van het 4^e actieprogramma aan de Tweede Kamer op 24 maart 2009: http://www.minlnv.nl/txmpub/files/?p_file_id=35883, zie ook het actieprogramma zelf, met name hoofdstuk 6: http://www.minlnv.nl/txmpub/files/?p_file_id=35883

⁸³ Idem.

Formele momenten: oogsten van de resultaten van eerdere inspanningen

In februari 2009 is de tekst van de KRW geconsolideerd. In dezelfde maand trad de Richtlijn prioritaire stoffen in werking. In oktober 2009 stelde de Europese Commissie Nederland in gebreke. Volgens de Commissie pleegt Nederland inbreuk op de richtlijn doordat een aantal definities en bepalingen rond doelstellingen niet zijn omgezet in Nederlandse wetgeving, en doordat Nederland het begrip ‘waterdienst’ uit de KRW te beperkt interpreteert. In november 2009 treedt de Nieuwe Waterwet in werking. Op 22 december 2009, ten slotte na een half jaar inspraak en naar aanleiding daarvan definitief maken van de tekst, worden de SGBPs ingediend.

Doorgaand evalueren

Opvallend aan het implementatieproces is dat er veelvuldig werd geëvalueerd. Ook in de periode 2008-2009 vonden er enkele grote evaluaties plaats. De eerste richtte zich op de inhoud van de SGBPs. Op 22 december 2008 werden de SGBPs ter inzage gelegd ten behoeve van inspraak. Op 10 oktober 2008 heeft de Ministerraad het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water, de AMvB Doelstellingen, geaccordeerd – overigens, pas begin 2010 is de AMvB in werking getreden. Daarmee is het niet mogelijk geweest om met het opstellen van de SGBPs volledig te anticiperen op deze concept-AMvB. Om zicht te krijgen op de mate waarin SGBPs en waterbeheerplannen aan de KRW en de concept-AMvB doelstellingen voldoen, laat DGW het SGBP Rijn en twee waterbeheerplannen te toetsen aan de concept-AMvB.

Uit deze toetsing blijkt dat zowel het SGBP als de waterbeheerplannen niet voldoen aan de concept-AMvB.⁸⁴ Het blijkt dat de termijnverlenging slechts beperkt kwalitatief is uitgewerkt, terwijl om een kwantitatieve en onderbouwde kwalitatieve uitwerking werd gevraagd. Hetzelfde geldt voor de ontheffing voor grondwater. Daarmee worden vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsmogelijkheid tot uitfasering.

Een tweede in het oog springende evaluatie in deze periode is de evaluatie van de wijze waarop in de regio's het implementatieproces van de KRW is verlopen.⁸⁵ Geconcludeerd wordt dat in de periode 2000-2008 sprake is van twee typen onzekerheden: bestuurlijk-juridisch en natuurwetenschappelijk. Voor natuurwetenschappelijke onzekerheden zijn specifieke KRW methodes ontwikkeld. Deels in landelijk verband. Wel kwamen deze vaak laat in het proces. De methodische aanpak van implementatie, de resultaatverplichting als stok achter de deur, en de goede onderlinge samenwerking tussen regionale partijen worden als positief beoordeeld. De grote administratieve last, de onoverzichtelijkheid van de KRW en het implementatieproces, en het gehanteerde beperkte ambitieniveau wordt als negatief beoordeeld.

2.7 Conclusie

Voorgaand feitenoverzicht geeft een eerste beeld van het de implementatie van de KRW en stroomgebiedsbenadering. Kort samengevat: dit is een complexe opgave en ambig proces. Desondanks mag het resultaat succesvol worden genoemd: de KRW is

⁸⁴ Sterk Consulting (2008) *Checklist waterplannen*, Leiden: Sterk Consulting (ioV DG-Water/CSN).

⁸⁵ Universiteit Utrecht/Aquaterra (2008) *Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de KRW*, Utrecht: Universiteit Utrecht (Aquaterra).

geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving; de SGBPs *zijn* op tijd tot stand gekomen en alle relevante partijen zijn daarbij betrokken geweest. De intrigerende vraag is: hoe is dit succesvolle resultaat ondanks de complexiteit toch mogelijk geweest? Wat is de onderliggende bestuurlijke intelligentie van het proces? Op deze vragen gaan wij in de volgende hoofdstukken in.

3 Kolommenstructuur

3.1 Inleiding

Zoals andere sectoren in het omgevingsbeleid (milieu, natuur) overschrijdt het waterbeheer bestuurlijke en organisatorische grenzen. Dit levert altijd frictie op tussen de schaal waarop de vraagstukken zich afspelen en de schaal waarop besluiten en beleid gemaakt worden. De KRW grijpt in deze situatie in, en vraagt om formulering en uitvoering van waterbeleid op stroomgebiedniveau. Een stroomgebied wordt in de KRW gedefinieerd als: een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt.⁸⁶

De richtlijn geeft de lidstaten in artikel 3 de mogelijkheid om per stroomgebied een nieuwe bevoegde autoriteit op te richten, of een bestaande organisatie als zodanig aan te wijzen. Deze diende per eind 2003 te worden vastgesteld en uiterlijk 6 maanden later te worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. In Nederland is, mede op aandringen van de waterschappen, al snel gekozen voor het behoud van de bestaande bestuurlijke structuren in het waterbeheer. Vervolgens zijn per stroomgebied alle daar actieve overheden als bevoegde autoriteit aangewezen en gerapporteerd. Dat wil zeggen dat de lijst van bevoegde autoriteiten in een Nederlands stroomgebied bestaat uit: de ministeries van V&W, VROM en LNV, en de provincies, waterschappen en gemeenten met (een deel van) hun beheersgebied in het stroomgebied, of met “relaties die voor het voor het stroomgebiedbeheersplan e.a. van belang zijn”. Overigens zijn de namen en adressen van de gemeenten niet aan de EC gerapporteerd:

“gelet op de beperkte directe rol van de gemeentebesturen bij de uitvoering van de KRW, afgezet tegen de hoge administratieve lasten die vermelding van die gegevens (en latere mutaties) zou vergen.”

In plaats daarvan werd het adres van de VNG doorgegeven. Voor het stroomgebied Maas, bijvoorbeeld, zijn zodoende 18 bevoegde autoriteiten gerapporteerd.⁸⁷ De vier Nederlandse stroomgebieden zijn alle grensoverschrijdend, zodat bovendien met de planprocessen in het buitenland afgestemd diende te worden.

Tegen deze achtergrond krijgt de frictie tussen de schaal van het vraagstuk, de schaal van beleid en de bestaande schalen in het openbaar bestuur zijn volle betekenis. De uitvoering van de KRW, het opstellen van de SGBPs, en de vastlegging van de voorgenomen maatregelen in de waterplannen en begrotingen van de desbetreffende overheden, vormde een enorme opgave wat betreft overleg, aansturing en coördinatie van planvorming. Voor het volbrengen van deze gezamenlijke opgave is een bepaalde procesaanpak gekozen, met o.a. duidelijke deadlines, het zogenaamde trechtermodel (de convergerende planning, zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2 van deze rapportage), en een bottom-up invulling van de SGBPs. Tevens zijn hierbij gaandeweg een aantal

⁸⁶ KRW, NL versie, p.6

⁸⁷ De quotes komen uit de vier Artikel 3 rapportages. Deze zijn te vinden op (en gecheckt op 24/3/10): http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties/de_krw_rapportages/

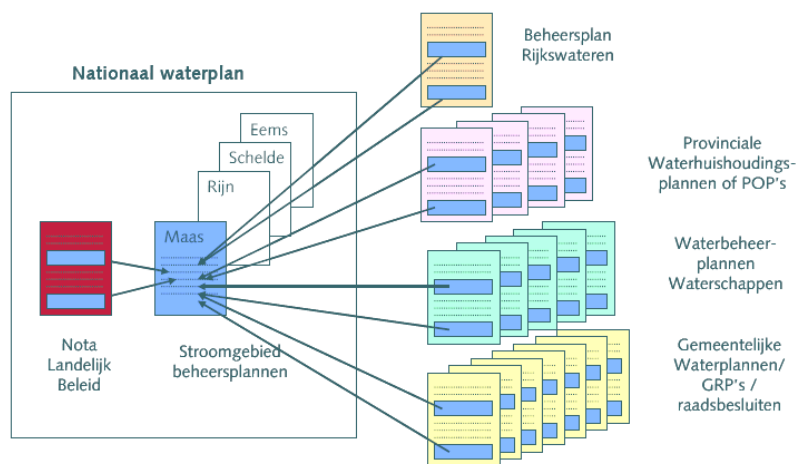
nieuwe overlegorganen en functies in gebruik genomen. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn de landelijke en regionale ‘kolommen’ van bestuurlijke en ambtelijke overleggen, het CSN en de waterambassadeurs.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de gegevens uit de interviews en de survey over de procesaanpak en de nieuwe overlegorganen en functies. Hieronder worden eerst deze organisatorische structuren rond de implementatie van de KRW uiteen gezet (paragraaf 3.2). Vervolgens geven we een overzicht van de ervaringen en meningen van betrokkenen op verschillende niveaus: de dominante beelden zoals die uit de interviews en de survey naar voren zijn gekomen (paragraaf 3.3). We sluiten af met een conclusie over de kolommenstructuur (paragraaf 3.4).

3.2 Nieuwe procesvormen, overlegorganen en functies

Gestapeld planproces

Vroeg in het proces zag DGW een bottum-up proces als noodzakelijk. DGW realiseerde zich dat het beschikte over onvoldoende expertise om de richtlijn inhoudelijk te kunnen uitvoeren en had de provincies, waterschappen en gemeenten beschikten wel over deze expertise nodig. Bovendien zijn dit de partijen die de maatregelen moeten uitvoeren en betalen. DGW kon het niet alleen, maar moest wel het proces aansturen, zodat Nederland aan de Europese eisen kon voldoen. Daarvoor was veel overleg nodig tussen alle overheden en stakeholders om draagvlak en inhoudelijke overeenstemming te krijgen. Dat zou veel coördinatie vergen om de planprocessen op alle niveaus zo af te stemmen dat alle overheden de voorgenomen maatregelen tijdig kon vastleggen in de eigen plannen en begrotingen.



Figuur 3.1 – Stroomgebiedbeheersplannen en andere waterplannen. Bron: www.kaderrichtlijnwater.nl

Het planproces om tot de SGBPs te komen kan als ‘gestapeld’ worden getypeerd. Lokaal en regionaal worden door gemeenten, waterschappen en provincies allerhande plannen opgesteld waarin hun bijdrage aan de SGBPs werd vastgelegd. Op landelijk niveau wordt een nota nationaal beleid, het Nationaal Waterplan, opgesteld. Elementen uit de lokale en regionale plannen en het nationale beleid worden per

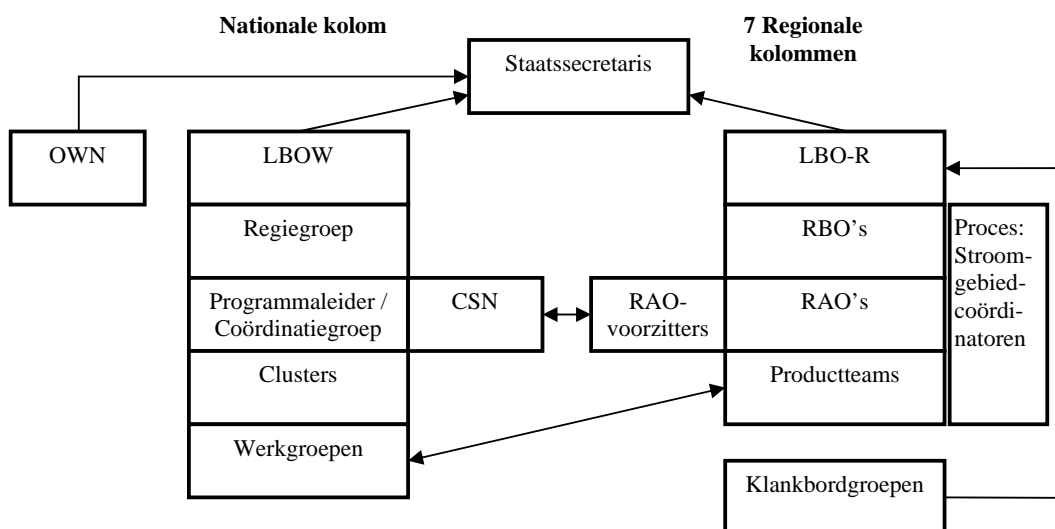
stroomgebied samengevoegd tot een SGBP. Figuur 3.1 geeft een overzicht. Het gestapelde planproces wordt beschreven in het Werkprogramma KRW 2005-2010: in de implementatiewet van de KRW is geen nieuwe planfiguur geïntroduceerd. De SGBPs zullen worden samengesteld uit onderdelen van bestaande planvormen (zie figuur 3.1):

“De doelen en maatregelen die de provincies, waterschappen en gemeenten vaststellen vormen de bouwstenen voor het stroomgebied-beheersplan en worden hierin overgenomen of samengevat. Het stroomgebiedbeheersplan zelf bevat dus geen eigen doelstellingen of maatregelen. Alles is onderdeel van plannen van rijk, provincie, waterschappen of gemeente en daaruit overgenomen” (Werkprogramma KRW 2005-2010, pp. 4-5).

Wel worden nieuwe eisen gesteld aan de bestaande planvormen. Zo zullen vanaf 22 december 2009 alle plannen in een zesjaarlijkse cyclus tegelijk vastgesteld worden. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten dragen zorg voor onderlinge afstemming tijdens het opstellen van de plannen, waarbij ze rekening houden met aangrenzende delen binnen de stroomgebieden. De invulling van KRW verplichtingen moet herkenbaar zijn in de plannen, en voor de doelen en maatregelen die worden opgenomen als invulling van KRW verplichtingen geldt een resultaatsverplichting.

Kolommenstructuur: hulpstructuur voor implementatie

In hoofdstuk 2 hebben we al kort stilgestaan bij de aansturing, coördinatie en het overleg dat noodzakelijk was voor de tijdige implementatie van de KRW. De meest in het oog springende vernieuwing is de introductie van een zogenaamde dubbele kolommenstructuur, die door geïnterviewden als hulpstructuur of overlegstructuur wordt getypeerd. De kolommenstructuur is vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003. Figuur 3.2 geeft een beeld van deze kolommenstructuur.



Figuur 3.2 – De kolommenstructuur van het NBW.

Er was een nationale kolom en een regionale kolom voor elk van de zeven deelstroomgebieden – Maas, Eems, Schelde, Rijn Noord, Rijn Oost, Rijn Midden en Rijn West. Beide kolommen waren onderverdeeld in bestuurlijk overleg, ambtelijk overleg en inhoudelijke werkgroepen of productteams.

Nationale kolom

De nationale kolom wordt aangestuurd door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). In het LBOW overlegde de Staatssecretaris met de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties (IPO, Unie van Waterschappen en VNG). In het LBOW worden landelijke kaders afgehandeld en worden kaders gesteld voor de regionale aanpak. Het LBOW is eind 2009 opgegaan in het Nationaal Water Overleg (NWO).⁸⁸

Onder het LBOW stond de Regiegroep. In deze regiegroep hebben de directeurs van de koepels (UvW, IPO en VNG) en het Rijk (LNV, VROM en V&W) zitting. De Coördinatiegroep o.l.v. de programmaleider/stroomgebiedcoördinator was verantwoordelijk voor de voorbereiding van de discussies en besluiten in het LBOW en de Regiegroep. In een aantal werkgroepen worden landelijke kaders gemaakt, die nodig waren voor de implementatie van de KRW. De werkgroepen waren in zes thematische clusters onderverdeeld: Institutionele zaken; Ruimte; Water en de Stad; Milieu; Monitoring, rapportage en evaluatie (MRE) en Communicatie.

Op landelijk niveau waren ook de maatschappelijke partijen aan de kolommenstructuur verbonden. Het landelijke OWN (Overlegorgaan Water en Noordzeeaangelegenheden) adviseerde direct en op basis van unanimitieit aan de staatssecretaris.

Regionale kolommen

Voor de regionale aspecten van de implementatie van de KRW is een zevental regionale kolommen opgezet waarin provincies, waterschappen en gemeenten met elkaar samenwerken op basis van hun eigen verantwoordelijkheden. De regionale kolom wordt aangestuurd door een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO), voorgezeten door een provinciale gedeputeerde. In het RBO wordt door bestuurders gesproken over de KRW en worden beslissingen op (deel)stroomgebiedniveau genomen.

Direct onder het RBO stond het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO). Het RAO zorgde voor de voorbereidingen van de inhoudelijke invulling van het RBO. Het RAO zelf wordt gevoed door verschillende Productteams, die zich themagewijs bezig houden met de implementatie van de KRW. De stroomgebiedcoördinatoren zorgden namens DGW voor de procesmatige aspecten, maar hadden geen formele rol bij de besluitvorming in de regio. De kop op de regionale kolommen is het Landelijk Bestuursoverleg Regionaal (LBO-R). In het LBO-R overlegden de voorzitters van de RBO's drie maal per jaar met de staatssecretaris. Deze kop op de regionale kolommen wordt als waardevol ervaren. Het bood deelnemers de mogelijkheid bood om zaken die regionaal speelden direct op landelijk niveau te agenderen.

Binnen de regionale kolommen waren maatschappelijke partijen betrokken in klankbordgroepen. Deze rapporteerden direct aan de RBO's.

⁸⁸ Eerder is de Commissie Integraal Wateroverleg opgegaan in het OWN (12 februari 2004). Volgens enkele deelnemers aan de Masterclasses nam met deze overgang van ambtelijk naar bestuurlijk overleg het "gekrakeel" toe.

De rol van de gemeenten bij de implementatie van de KRW is lange tijd beperkt gebleven. Ook hun deelname in de regionale kolommen is lang bescheiden gebleven. Hierbij speelde wellicht een rol dat lokale bestuurders en ambtenaren minder gespecialiseerd zijn op het gebied van waterbeleid dan bestuurders en ambtenaren van provincies, waterschappen en het ministerie. Een andere mogelijkheid is dat aanvankelijk het besef ontbrak dat gemeenten een direct belang konden hebben bij de implementatie en de KRW. Aanvankelijk raakte het implementatieproces niet aan het directe belang van gemeenten. Om de gemeenten beter te informeren, te stimuleren en te betrekken werd in 2006 een nieuwe *functie* in het leven geroepen: die van de gemeentelijke waterambassadeurs. Deze ambassadeurs werkten intensief samen met de KRW coördinatoren van de waterschappen.⁸⁹

Verbindingen tussen de kolommen

Tussen de landelijke en regionale kolommen bestonden verschillende vormen van coördinerend overleg. De belangrijkste was het RAO-voorzittersoverleg, waarin ook het Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland (CSN) deelnam. Dit was een kleine organisatie rond de *functie* van de stroomgebiedcoördinator Nederland, die werd bekleed door de Programmaleider van DGW.

Feitelijk kan de staatssecretaris ook als een verbinding tussen de kolommen worden gezien. Immers, de staatssecretaris overlegt met de regionale kolommen in het LBO-R en met de landelijke kolom in het LBO-W. Daarnaast was er contact tussen de werkgroepen uit de landelijke kolom en de productteams uit de regionale kolommen.

3.3 Dominante beelden

Lift in het huis van Thorbecke

Het huis van Thorbecke met zijn bestuurlijke autonomie op elk niveau is in het implementatieproces overleefd gebleven. Voor de aansturing en coördinatie was die autonomie soms lastig, maar voor de democratische inbedding van de KRW was het noodzakelijk. Enkele geïnterviewden vinden dat de bestuurlijke autonomie van lagere overheden nog onvoldoende is gerespecteerd.

De kolommenstructuur wordt door geïnterviewden positief gewaardeerd, ondanks dat “planhiërarchie en gelijktijdige opstelling van plannen zich lastig [laten] combineren”. Eén van de geïnterviewden karakteriseerde de kolommen als een lift in het huis van Thorbecke. Er was sprake van veel en intensief contact binnen en tussen rijk en regio. De survey bevestigt dit positieve beeld. Een kleine meerderheid van de respondenten (56%) vindt dat de kolommenstructuur moet worden behouden voor een volgende planperiode. De kolommenstructuur lijkt volgens deze respondenten echter minder bruikbaar voor andere watertrajecten. Slechts 30% van hen zou de kolommenstructuur ook elders toegepast willen zien worden. Het risico van deze structuur wordt door een van hen als volgt verwoord: “Ik ben verontrust over het feit dat de systeembenadering die achter de het KRW schuil gaat vermalen wordt door de Huis van Thorbecke discussie. Daar lijkt het dikwijls op. Dan wordt het niet meer dan meer bestuurlijke

⁸⁹ We hebben de waterambassadeur niet opgenomen in figuur 3.2

drukte”. Herhaaldelijk wordt gepleit voor “een minder complexe organisatiestructuur met minder beslismomenten (en minder beslissers).”

Beoordeling van afspraken over het werkproces

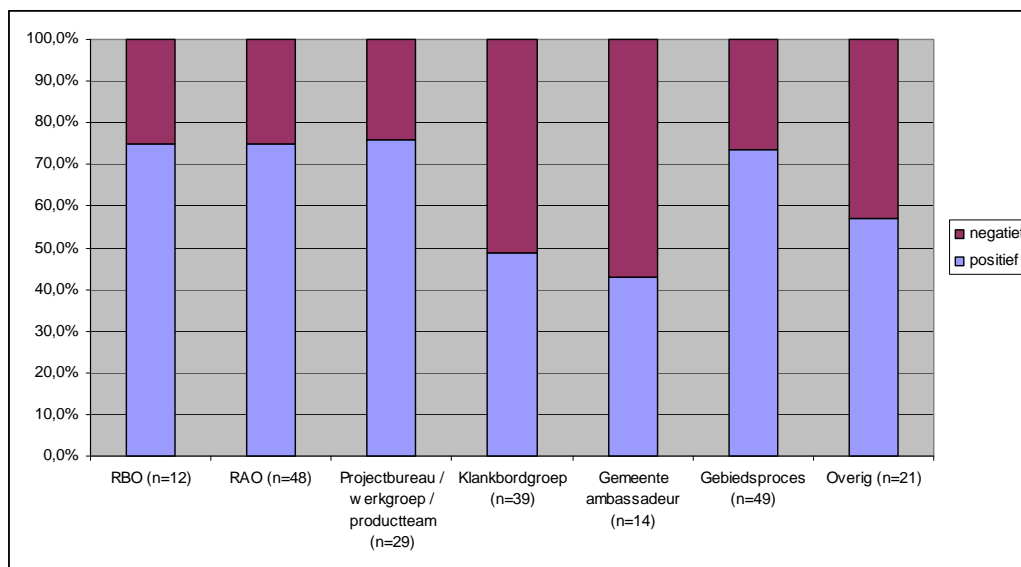
Respondenten zijn overwegend positief over de duidelijkheid van de afspraken over het werkproces binnen de regionale kolommen. 65% van binnen regionale kolommen betrokken respondenten beoordeelt dit als positief, 35% als negatief (n=218). Zowel binnen de verschillende (deel)stroomgebieden als binnen de verschillende gremia van de regionale kolommen zijn respondenten overwegend positief over de duidelijkheid van de afspraken over het werkproces.

Volgens respondenten is de door deze afspraken “ontstane samenwerking tussen de regionale overheden grote winst, die zich ook bij nieuwe initiatieven uitbetaalt.” Voor de toekomst stelt een van hen:

“Werkprocessen kunnen tegen lagere inspanning ook tot een goed plan leiden. Minder overleg door concretere sturing van het proces en geven van kaders. Minder polderen. Werkprocessen nog meer inrichten op overleg met bureaus, ook internationaal, zodat maatregelenpakketten op elkaar afgestemd worden, op basis van laagst maatschappelijke kosten.”

Beoordeling van de evenwichtigheid van betrokken organisaties

Respondenten zijn vooral positief over de mate waarin er sprake was van een evenwichtige verdeling van betrokken organisaties. Een meerderheid van de respondenten (65%) beoordeelt deze verdeling positief. Deze verdeling wordt zowel door respondenten uit de nationale kolom (64%) als de regionale kolommen (66%) positief ervaren. Dit wil niet zeggen dat de verdeling op alle niveaus *binnen* de kolommenstructuur gelijkwaardig evenwichtig wordt ervaren. In de regionale kolommen zien we verschillen tussen de verschillende gremia. Figuur 3.3 geeft een overzicht.



Figuur 3.3 – Beoordeling hulpstructuur op de mate waarin er sprake was van een evenwichtige verdeling van betrokken organisaties

Uit figuur 3.3 komt naar voren dat met name respondenten van RBOs, RAOs, projectbureaus, werkgroepen en productteams en gebiedsprocessen de evenwichtigheid van de verdeling van betrokken organisaties positief beoordelen (respectievelijk 75%, 75% en 74% is positief). Respondenten uit klankbordgroepen en gemeenteambassadeurs reageren overwegend negatief op de verantwoordelijkheidsverdeling (respectievelijk 51% en 57% is negatief). We komen later in deze rapportage terug op de mogelijke oorzaken van de negatieve reacties van deze laatste twee groepen.

Beoordeling van de verantwoordelijkheidsverdeling

De kolommenstructuur lijkt volgens geïnterviewden en respondenten vooral te hebben bijgedragen aan het vormgeven van de voor de implementatie noodzakelijke organisatievormen en gremia. De kolommen bieden structuur waarbinnen de partijen naar hun rol en verantwoordelijkheden konden zoeken.

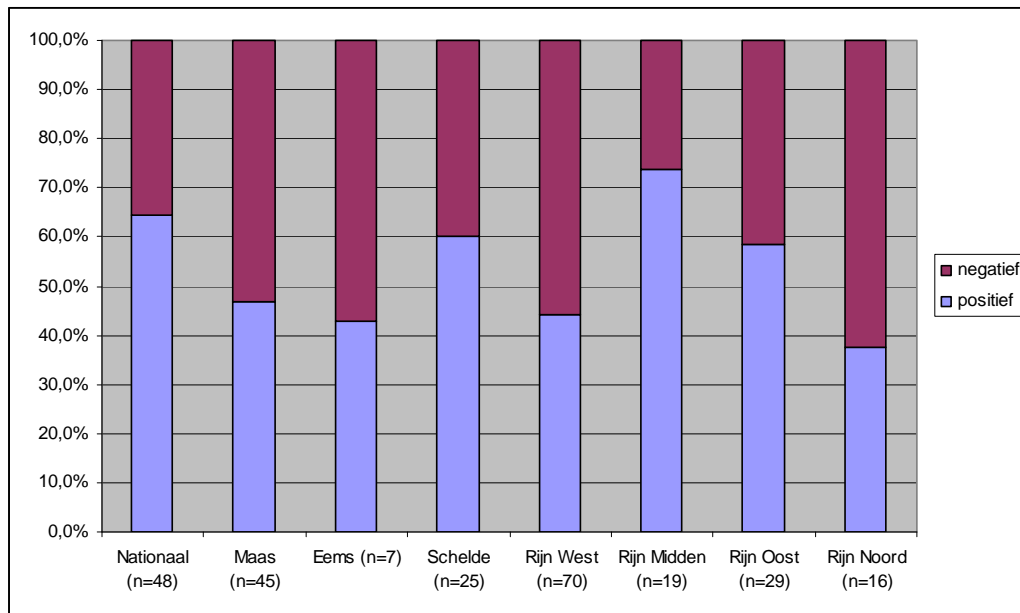
Echter, juist op de duidelijkheid van de verantwoordelijkheden binnen de kolommenstructuur zijn in de interviews kritische geluiden geuit. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het lang onduidelijk is geweest wie waar verantwoordelijk voor was. Dit beeld wordt deels bevestigd in door de respondenten uit de survey: een kleine meerderheid van de respondenten (53%) reageert positief op de vraag of de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de kolommenstructuur duidelijk was. Een ruime meerderheid (88%) geeft aan dat de duidelijkheid over de rol van de eigen organisatie tijdens het implementatietraject is verbeterd maar dat “te lang onduidelijkheid is geweest over wie uiteindelijk waarover beslist”.

Opgemerkt wordt dat duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden niet vanzelfsprekend leidt tot goede discussies:

“Mijns inziens zijn echte discussies waar het tussen de diverse waterbeheerders en betrokken overheidslagen over moest gaan vermeden, met als excuus de te respecteren bestuurlijke zelfstandigheden en eigen beslisbevoegdheden van de diverse waterbeherende overheden. Hiermee zijn mogelijke discussiepunten met mantel der liefde bedekt, maar zijn vreemde discrepanties tussen provincies en waterschappen en rijk overeind gebleven.”

Hier moeten wij opmerken dat er een verschil bestaat in de ervaring over de duidelijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de nationale en de regionale kolommen. 65% van de respondenten uit de nationale kolom is positief over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen deze kolom. Van de respondenten uit de regionale kolommen is 51% positief over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de kolommen.

Als we nog wat verder kijken, zien we dat op regionaal niveau de duidelijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling verschillend is ervaren. Figuur 3.4 geeft een overzicht.



Figuur 3.4 – Beoordeling van de duidelijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling in de kolommenstructuur (n=259).

Uit figuur 3.4. blijkt dat er grote regionale verschillen bestaan in de wijze waarop de duidelijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling per regio is ervaren. Als we bijvoorbeeld kijken naar de aangrenzende deelstroomgebieden Rijn-Midden en Rijn-West, dan zien we dat in Rijn-Midden 74% van de respondenten de vraag positief heeft beantwoord, terwijl in Rijn-West 56% de vraag negatief beantwoordt.

Juist in deze twee deelstroomgebieden lijkt met name het grote verschil in betrokken partijen (waterschappen en provincies) en de problematiek gerelateerd aan stedelijk gebied (veel stedelijk gebied in Rijn-West) oorzaak van dit verschil in antwoorden. Voor de andere (deel)stroomgebieden hebben we een minder helder beeld gekregen. Daarnaast moeten we opmerken dat de respons per (deel)stroomgebied per vraag vaak ook te laag is om meer generieke uitspraken te doen voor de individuele deelstroomgebieden.

Functionele redundantie

De dubbele structuur van nationale en regionale kolommen maakte het mogelijk om zowel landelijke afspraken te kunnen maken met de koepels, UvW, IPO en VNG als operationele afspraken met lokale en regionale partijen, zoals waterschappen, provincies, gemeenten en belangenorganisaties. De dubbele structuur wordt van meet af aan met name door bestuurders van de koepels becommentarieerd. Zij stellen dat DGW dankzij deze structuur steeds op twee borden kon schaken, waardoor het partijen tegen elkaar kon uitspelen. Dat geldt overigens niet alleen voor DGW. Alle partijen konden via verschillende lijnen hun belangen proberen te maximaliseren. Gelijktijdig konden de regionale en de landelijke organisaties ook gebruik maken van de mogelijkheid te schaken op twee schaakborden. Dat gebeurde in de praktijk ook.

Opmerkelijk is dat vertegenwoordigers van geen van de regionale overheden naar voren brengen dat men daar ‘last’ van heeft gehad. Sterker, de directe aanwezigheid

van het Rijk in de regionale kolommen wordt gewaardeerd en gezien als commitment van het Rijk. De bestuurders en ambtenaren in de regio werden door de programmaleider gestimuleerd zelf weloverwogen besluiten te nemen en de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen. Dit leidde tot de typerende uitspraak dat “de regionale afstemming goed was, maar de afstand tussen regio en rijk vond ik groot”.

Binnen de kolommenstructuur is sprake van enige overlap (redundantie) van gremia. In de regionale kolommen zijn immers de provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd, terwijl in de nationale kolom hun koepelorganisaties (IPO, Unie van Waterschappen en VNG) zijn vertegenwoordigd. De kolommenstructuur bood daarmee de mogelijkheid om complexe beslissingen die mogelijk in de ene kolom tot een niet voor alle partijen gewenste uitkomst leidde, nog eens te agenderen in de andere kolom. Anderzijds bood de dubbele kolommenstructuur de mogelijkheid om onderhandelingen die in de ene kolom vastliepen op te pakken in de andere kolom. De dubbele kolommenstructuur maakt het mogelijk dat problemen in de ene kolom worden gladgestreken of opgelost in de andere. Deze vorm van redundantie kan daarom als functioneel voor het implementatieproces worden gezien: “het haalde de scherpe kantjes er een beetje af”.

Redundantie en parallelle kanalen hebben echter voor- en nadelen. Aan de ene kant hoeven conflicten en persoonlijke aversies het overleg niet op te houden omdat het proces in een parallel kanaal doorgang kan hebben. Aan de andere kant kan het steeds-een-onsje-minder-effect optreden, omdat in elk kanaal en tussen elke bestuurlaag commitment en consensus gezocht moet worden en de neiging dan bestaat om bij twijfel de gemakkelijkst uitvoerbare optie te kiezen.

CSN als noodzakelijke schakel tussen rijk en regio

Binnen de kolommenstructuur heeft het CSN een bijzondere rol. Deze wordt positief beoordeeld door de respondenten. Het CSN wordt gezien als een belangrijke schakel tussen rijk en regio. Opvallend is dat CSN door veel regionale respondenten niet wordt gezien als onderdeel van DGW, wat het feitelijk wel was. Binnen de kolommenstructuur was via het CSN een directe relatie tussen het werkproces in de regionale kolom en de departementen. CSN wordt als één van de succesfactoren gezien, doordat het de regio inhoudelijk ruimte bood voor de interpretatie en implementatie van de KRW. Niet één geïnterviewde heeft gewezen op het bezwaar van “Haagse pottenkijkers” in de regio. Het CSN wordt juist beschouwd als “intermediair tussen Den Haag en de regio”.

Een meerderheid van de respondenten (55%) spreekt de voorkeur uit om het CSN te behouden voor een volgende planperiode. Voor andere watertrajecten lijkt het CSN in de ogen van respondenten echter een minder voor de hand liggende optie: slechts 21% zou ook daarbinnen het CSN willen zien opereren. Daarnaast is 91% van de respondenten uit de landelijke kolom (n=32) en 79% van de respondenten uit de regionale kolommen (n=94) positief over de mate waarin het CSN heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs. De kritische geluiden richten zich met name op de “ruimte voor regionaal maatwerk. Er was [met CSN] geen gesprek mogelijk over inhoudelijke interpretatie van de richtlijn. CSN en de waterdienst gedroegen zich nogal autistisch”, stelde één van de respondenten.

Het CSN beweegt door en langs de kolommenstructuur, om zowel de informele als de formele processtappen te effectueren. De cruciale momenten in het proces spelen zich vaak af tussen bestaande bestuurslagen, dat wil zeggen, in (deels) informele omstandigheden. Met de kolommenstructuur is voor het overleg tussen bestuurslagen een aantal nieuwe overlegorganen opgericht. Maar elk nieuw overlegorgaan lijkt een behoefte aan nieuw coördinerend overleg op te roepen. Zo zijn in de loop der tijd weer nieuwe overlegorganen ontstaan zoals het RAO-voorzittersoverleg met CSN.

Een deel van de kracht van het CSN lijkt te zijn ontstaan in haar voorganger, het CRM (Coördinatiebureau Rijn en Maas). In de periode 2000-2004 waren weinig organisaties in Nederland zo actief bezig met de implementatie van de KRW als het CRM was. Zeker niet op het schaalniveau van het CRM – het had immers de twee grootste stroomgebieden van Nederland onder haar hoede. Door te zijn gehuisvest in Arnhem stond het CRM fysiek ver bij Den Haag vandaan. Hiermee konden eigen werkwijzen worden ontwikkeld. Juist die werkwijzen en het contact met de regio, maakte het CRM een partij die door de regionale waterbeheerders werd vertrouwd. Dat vertrouwen en die werkwijzen zijn meegenomen in het CSN.

3.4 Conclusie

Kijken we terug op de implementatie van de KRW dan zien we een strikte planning (zie figuur 2.1) en een strakke kolommenstructuur (zie figuur 3.2). Op basis van deze twee elementen zou gesteld kunnen worden dat de implementatie van de KRW een uiterst precies ontworpen proces is geweest. Dat beeld lijkt grotendeels te kloppen. Toch bestond er binnen de kolommenstructuur voldoende ruimte voor informeel overleg en aanpassingen waar en wanneer nodig. De rol die CSN is gaan spelen is hiervan een voorbeeld. Deze flexibiliteit van de kolommenstructuur is positief ervaren door geïnterviewden.

Gesteld mag worden dat de dubbele kolommenstructuur een belangrijke succesfactor is geweest in het tijdig afronden van de SGBPs. Een risico van deze dubbele kolommenstructuur is echter een overdaad aan overlegorganen en –momenten. Voor een regionale respondent had “de regionale kolom een zeer grote meerwaarde, en de nationale kolom een zeer beperkte – en in bepaalde gevallen een minderwaarde”. In de volgende hoofdstukken komen we hier op terug.

Een tweede risico van de dubbele kolommenstructuur is verlies van transparantie en legitimiteit. Een respondent verwoordt dit risico als volgt: “het hele organisatie model [is] te ingewikkeld en met name de verantwoording van de besluitvorming [is] onvoldoende gecommuniceerd”. Door de redundantie binnen de structuur, het “schaken op twee schaakborden”, kan onduidelijkheid ontstaan over de rol van partijen. Hetzelfde geldt voor afspraken en overeenkomsten: wat is de waarde van een afspraak of een overeenkomst als deze in een andere kolom (deels) teniet kan worden gedaan?

Hier benadrukken we echter de functionaliteit van redundantie binnen het KRW implementatieproces: door de dubbele kolommenstructuur is het risico van een vastlopend implementatieproces deels ondervangen. Problemen in de ene kolom konden worden gladgestreken in de andere kolom.

Tot slot stellen we dat het CSN heeft voorkomen, dat er nog veel meer coördinerende overleggen zijn ontstaan. CSN kan worden gezien als de *liftboy* van de kolommenstructuur. Het CSN beweegt tussen alle bestuurslagen en spreekt met ambtenaren, bestuurders en stakeholders. Bijkomend voordeel is dat het CSN op deze manier organisaties tot actie aan kan zetten en de regie in eigen handen kan houden.

4 Over de rol van DGW: wisselende geluiden

4.1 Inleiding

DGW zoals we dat nu kennen is ontstaan tijdens de implementatie van de KRW. Toen de richtlijn in werking trad, was RWS nog verantwoordelijk voor beleid, beheer en inspectie van de Rijkswateren. De beleidstaken zijn in 2003 gescheiden van de beheerstaken en ondergebracht bij DGW.⁹⁰

Tot 2003 lag de nadruk van V&W voornamelijk bij de voorbereiding van de transpositie van de KRW naar de nationale wetgeving. Dit is opgevat als een interne en juridische exercitie. Alleen de weinigen die daarmee bezig waren wisten van de KRW. Het overgrote deel van de zogenaamde waterwereld had daar nog maar weinig over nagedacht. De verwachting was dat de KRW met name administratieve implicaties zou hebben voor de watermanagers, omdat de overtuiging was dat de waterkwaliteit in Nederland goed is. Dit kwam tot uitdrukking in het systematisch nastreven van de doelen die in de KRW staan, volgens de bijbehorende planning.⁹¹ We hebben hier uitgebreid bij stilgestaan in hoofdstuk 2.

Gesteld mag worden dat DGW direct bij instelling met de KRW een zwaar dossier kreeg te verwerken. In dit hoofdstuk staan we stil bij de rol die DGW heeft gespeeld bij de implementatie van de KRW. Net als in voorgaand hoofdstuk bespreken we eerst een aantal dominante beelden zoals die naar voren zijn gekomen in de interviews en uit de enquête (paragraaf 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een korte conclusie over de rol van DGW bij de implementatie van de KRW (paragraaf 4.3).

4.2 Dominante beelden

Sturen op tijd

Zoals eerder opgemerkt was in het proces de factor tijd leidend. De deadlines in de KRW zijn bewust sterk leidend gemaakt voor het Nederlandse implementatieproces. CSN/DGW heeft vanaf 2004/2005 bewust twee tijdspatronen in het proces aangebracht:

- Een jaarcyclus van decembernota's. Voor de zomer werden deze nota's ambtelijk inhoudelijk voorbereid. Na de zomer werden deze nota's bestuurlijk afgehandeld;
- Werken van grof naar fijn tussen 2005 en 2007. Achtereenvolgens is er sprake van een definitiefase, inhoudelijke verdieping en koersbepaling.

⁹⁰ Metze, M. (2009). *Veranderend getij - Rijkswaterstaat in crisis*. Amsterdam: Uitgeverij Balans; van den Brink, M. *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*: Eburon Uitgeverij BV.

⁹¹ Behagel, J., Turnhout, E., & Arts, B. (2009). *Claiming Democracy: Participatory and Deliberative Norms within EU governance*. Paper presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam

Tekstbox 4.1 – Respondenten over de convergerende planning

In de survey hebben wij de respondenten een aantal vragen voorgelegd over de convergerende planning. Deze tekstbox geeft een overzicht van de respons op deze vragen.

Vraag: *de mate waarin deze planning richting heeft gegeven aan het toewerken naar de (deel)stroomgebiedbeheersplannen*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	87,2%	41	80,2%	170
Negatief	12,8%	6	19,8%	42

Vraag: *de mate waarin deze planning helderheid gaf over de momenten waarop uw organisatie actie diende te ondernemen in het implementatieproces*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	78,3%	36	59,6%	130
Negatief	21,7%	10	40,4%	88

Vraag: *de mate waarin deze planning heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de (deel)stroomgebiedbeheersplannen*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	82,2%	37	78,8%	164
Negatief	17,8%	8	21,2%	44

Vraag: *de mate waarin uw organisatie op tijd informatie aan kon leveren*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	72,2%	26	63,0%	131
Negatief	27,8%	10	37,0%	77

Vraag: *de mate waarin binnen de planning rekening was gehouden met onvoorziene gebeurtenissen*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	50,0%	21	32,3%	62
Negatief	50,0%	21	67,7%	130

Vraag: *de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om eerder genomen besluiten op een later tijdstip te herzien*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	46,2%	18	39,8%	74
Negatief	53,8%	21	60,2%	112

Vraag: *de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om alternatieve oplossingen te onderzoeken*

	Nationale kolom		Regionale kolom	
	%	n	%	n
Positief	33,3%	14	30,5%	62
Negatief	66,7%	28	69,5%	114

Dit tijds patroon zien we terug in de convergerende planning (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Geïnterviewden geven aan dat deze convergerende planning positief heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs. Dit beeld wordt bevestigd door de surveydata: 82% van de respondenten uit de nationale kolom (n=37) en 79% van de respondenten uit de regionale kolommen (n=164) zijn positief over de wijze waarop de planning heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs. Tekstbox 4.1 op de vorige pagina geeft een overzicht van antwoorden op enkele vragen uit de survey.

Toch worden ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de convergerende planning. Enkele geïnterviewden geven aan dat het bepalen van het ambitieniveau veel tijd heeft gekost. Juist het beschouwen van de aanvankelijk vijf en later drie beleidsvarianten (het werken van grof naar fijn) wordt in hun ogen als tijdrovend gezien:

“de werkwijze is nogal tijdrovend, aangezien veel stappen herhaaldelijk moesten worden doorlopen.”

Bovendien vraagt een klein aantal geïnterviewden zich af waarom de waterschapsverkiezingen in 2008 niet in de planning zijn opgenomen. Deze geïnterviewden geven aan dat regionale bestuurders juist in deze periode beloften maakten over lastenverlichting, of in elk geval aangaven dat de KRW niet zou leiden tot lastenverzwaring. Die beloften van lastenverlichting zouden kunnen stroken met de kosten van maatregelen die genomen moeten worden in het kader van de KRW. Dit zou erop kunnen duiden dat de aandacht van DGW meer uitging naar landelijke dan naar de regionale kolom, of zoals een geïnterviewde opmerkte: “DGW heeft slecht geluisterd naar de regio”.

Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de planning ook heel strikt was. Er was in hun beleving weinig ruimte om eventuele onverwachte gebeurtenissen op te kunnen vangen binnen het tijdspad. De antwoorden op de survey bevestigen dit beeld. Ondanks positieve geluiden over de mate waarin de planning sturend heeft gewerkt en zodoende heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs, zijn respondenten overwegend negatief over (zie ook tekstbox 4.1):

- de mate waarin in de planning rekening gehouden met onvoorziene gebeurtenissen;
- de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om eerder genomen besluiten op een later tijdstip te herzien; en
- de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om alternatieve oplossingen te onderzoeken.

Specifiek met betrekking tot grondwater geven geïnterviewden aan dat er zeer gebrekkig ruimte was voor het identificeren en invullen van kennislacunes.

Constructieve drukte

Een meer informele vorm van processturing op tijd was het organiseren van ‘bestuurlijke drukte’. Continue werden bestuurders bij het proces betrokken door hen te laten meedenken en te laten beslissen over complexe zaken. Door DGW is ervaren dat dit continue betrekken van bestuurders voor commitment heeft gezorgd, wat voor DGW legitimerend heeft gewerkt.

In het algemeen geven de respondenten aan dat de dubbele kolommenstructuur veel overleg, inzet en energie heeft gekost, maar wel heeft geleid tot constructieve (nieuwe) samenwerking zowel binnen als tussen bestuurslagen. De volgende uitspraken van respondenten zijn typerend:

- *“De planning heeft enorm bijgedragen aan het creëren van samenwerking”;*
- *“De samenwerking komt er op neer dat de Nederlandse waterbeheerders op verschillende niveaus elkaar hebben gevonden”;*
- *“Departementen en koepels zijn naar elkaar toegegroeid”;*
- *“Gemeenten weten elkaar te vinden”;*
- *“Door alle loops in het procesontwerp is het absoluut geen efficiënt proces. Als je alles goed en tijdig had georganiseerd had het efficiënter gekund. Maar het positieve bijeffect is dat de samenwerking tussen waterschappen, provincies en gemeenten duidelijk beter is geworden. En dat is dan een winstpunt. Een verbetering van de samenwerking in het waterbeleid”.*

Maar ook vragen sommige geïnterviewden zich af of al die ‘drukte’ wel nodig was. Ten eerste zijn in veel besluitvormingsprocessen partijen betrokken geweest, die inhoudelijk eigenlijk niet veel bij te dragen hadden. De vraag die gesteld wordt, is of het werkelijk nodig was, dat iedereen altijd bij alle besluiten betrokken was. Ten tweede wordt bij herhaling opgemerkt dat de gebiedsprocessen zeer veel tijd en inspanning hebben gevegd van met name de waterschappen. Niet alleen de organisatie heeft veel energie gevegd, maar het aanleveren van de benodigde informatie heeft een groot beslag op de organisaties gelegd.

De deadlines in het proces hebben veel druk op de ambtenaren gezet. Sommige respondenten hebben het over een te veel aan papier, een te veel aan gevraagde informatie en soms werden nog laat in het implementatieproces wijzigingen in de formats opgestuurd. Er is opgemerkt dat de tijdsdruk als gevolg van de strikte deadlines het moeilijk maakte een inhoudelijke discussie te voeren. Zo stelde een gebiedsprocescoördinator:

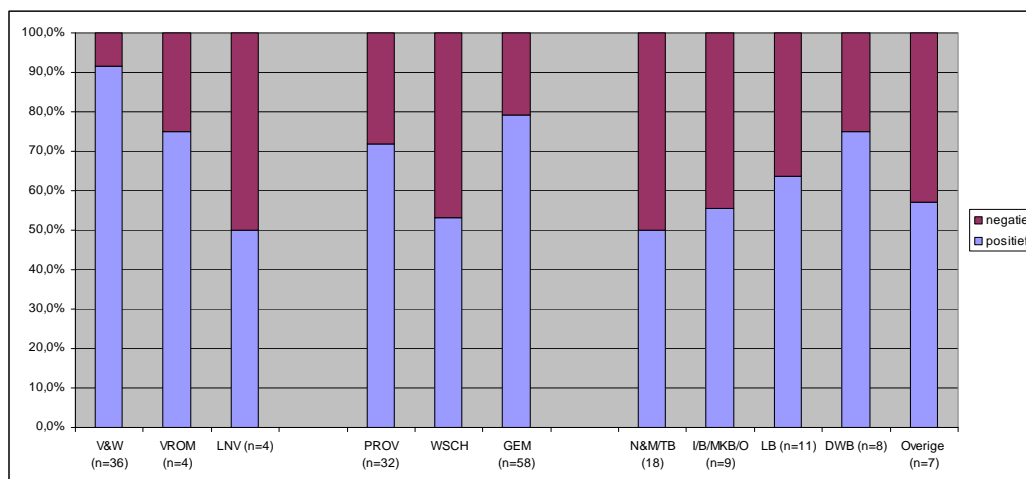
“In drie bijeenkomsten moesten knopen worden doorgehakt en als er op- of aanmerkingen kwamen was er geen tijd om dingen uit te zoeken”.

Vragen over de kosteneffectiviteit of het aantoonbare effect van maatregelen konden daardoor niet beantwoord worden; de tijd om onderzoek te doen ontbrak. Tegelijkertijd hebben de gebiedsprocessen veel van de betrokken organisaties gevraagd. Vooral provincies hadden moeite de vele bijeenkomsten te bemensen. Ondanks deze kritiek worden de gebiedsprocessen in enkele regio’s wel als een groot succes ervaren.

Opvallend is, dat deze drukte niet als belemmerend is ervaren voor het procesverloop. Integendeel: “De strakke deadlines uit de KRW vormden een zeer belangrijke succesfactor”, zo stelde één van de respondenten. De planning is gehaald en de SGBPs zijn tijdig afgerond. De reactie op één van de stellingen is hier tekenend. Zowel bestuurders, ambtenaren als respondenten van belangengroepen zijn het overwegend oneens met de stelling: “de indeling in (deel)stroomgebieden heeft vertragend gewerkt doordat er nieuwe overlegstructuren zijn ontstaan” (resp. 78%, 70% en 62%, n=14, n=142 en n=36).

Beoordeling samenwerking

Samenwerking is één van de terugkerende thema's in de interviews. Ook uit de survey komt naar voren dat respondenten veel samenwerking hebben ervaren met andere partijen. Deze samenwerking had deels een verplichtend karakter door de gekozen structuur van nationale en regionale kolommen. Maar niet alle organisaties zijn even tevreden over de ontstane samenwerking. Figuur 4.1 geeft een overzicht.



Figuur 4.1 – Beoordeling samenwerking door respondenten naar achtergrond (n=249)

Legenda: PROV = Provincies, WSCH = Waterschappen, GEM = Gemeenten. N&M/TB = Natuur en milieuorganisaties en terreinbeheerders, I/B/MKB/O = Industrie, bedrijven, MKB en ondernemers, LB = Landbouw, DWB = Drinkwaterbedrijven, Overig = Overige belangengroepen

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de beoordeling van het procesverloop door respondenten op de mate waarin samenwerking met andere partijen tot stand is gekomen. De uitkomsten van de survey laten zien dat een meerderheid van alle respondenten de ontstane samenwerking positief beoordeeld. Respondenten van ministerie van V&W zijn het vaakst positief (92%), respondenten van het ministerie van LNV en respondenten uit het cluster natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders zijn het minst vaak positief (beide 50%) over de ontstane samenwerking. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de samenwerking tussen partijen onderling.

Regisseur van gezamenlijk zoekproces

Met de bestuurlijke belangstelling voor de implementatie van de KRW zijn vrijwel alle overheden in Nederland betrokken bij dat proces. DGW regisseerde dit als een gezamenlijk zoekproces, met weliswaar een deadline maar ook met een open einde en zonder vooraf gedefinieerde doelen en opgaven. Dit heeft er enerzijds voor gezorgd dat iedereen die betrokken wilde zijn en blijven aan veel overleg en discussie diende deel te nemen. Zowel voor gedeelde verantwoordelijkheden, als voor de te maken keuzen. Met name het CSN (als intermediair tussen den Haag en de regio's) heeft hier een belangrijke en succesvolle rol in gespeeld.

Anderzijds geven geïnterviewden aan dat dit ertoe heeft geleid dat het voor betrokkenen betrekkelijk lang onduidelijk of vaag is gebleven wat nou de uiteindelijke doelstelling van de KRW is. Deze onduidelijkheid bleef en dat heeft in de ogen van de deze geïnterviewden bijgedragen aan een weinig doelgerichte werkwijze, veel

bestuurlijke drukte en discussies die achteraf gezien wellicht weinig hebben bijgedragen aan het eindproduct: de SGBPs.

Beoordeling rol DGW

Als regisseur van het gezamenlijke zoekproces heeft DGW een belangrijke rol. Het spreekt voor zich dat het voor de regisseur belangrijk is om het gestelde doel (het afronden van de SGBPs) tijdig te halen – en bij voorkeur op een zodanige wijze dat er ook commitment is over het resultaat. Gelijktijdig mag van de regisseur verwacht worden dat het de spelers duidelijk is waar zij aan toe zijn: wat is het doel van het proces? De spelers waren in dit geval de overige landelijke overheden, de regionale en lokale overheden, en de belangengroepen. Tekstbox 4.2 geeft een overzicht van de beoordeling van enkele aspecten van de regisseursrol door de respondenten van de survey.

Uit de grafieken van tekstbox 4.2 komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten de mate waarin tijdens de implementatie *duidelijkheid* bestond *over het doel* van de KRW positief beoordeelt. Dit geldt voor alle clusters respondenten (nationale overheden, regionale en lokale overheden, en belangengroepen). De mate waarin tijdens de implementatie *overeenstemming* is ontstaan over het doel van de KRW tussen de verschillende betrokken organisaties wordt wisselend beoordeeld door respondenten. Een meerderheid van respondenten van landelijke, regionale en lokale overheden beoordeelt de overeenstemming positief, een meerderheid van respondenten uit belangengroepen beoordeelt deze overeenstemming negatief – met als uitzondering het cluster industrie, bedrijven, MKB en ondernemers. Ook in het volgende hoofdstuk zullen we zien, dat een deel van de belangengroepen onvoldoende lijkt te zijn aangehaakt bij de implementatie.

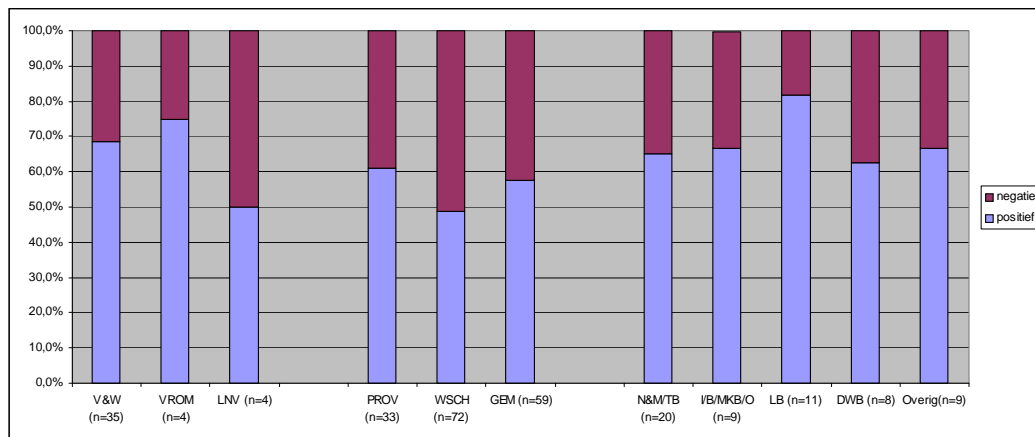
De *duidelijkheid* van de *rol van DGW* binnen het implementatieproces wordt overwegend negatief beoordeeld door respondenten – respondenten van landelijke overheden uitgezonderd. Voor een relatieve buitenstaander zag dat het optreden van DGW er soms zo uit (een antwoord op een open vraag in de survey):

“Weinig daadkracht, gebrekkige centrale regie in samenhang met een wirwar aan niet geformaliseerde vaak ad hoc samenwerkingsverbanden hebben tot een zeer langdurig en weinig effectief planvormingsproces geleid. Er is vooral geïnvesteerd in consensus, beperken impact, inpassing in bestaande structuren/beleid, ed., maar veel minder in de inhoud. Doordat de bereikte samenwerking maar in beperkte mate haar basis vindt in de inhoud is deze fragiel.”

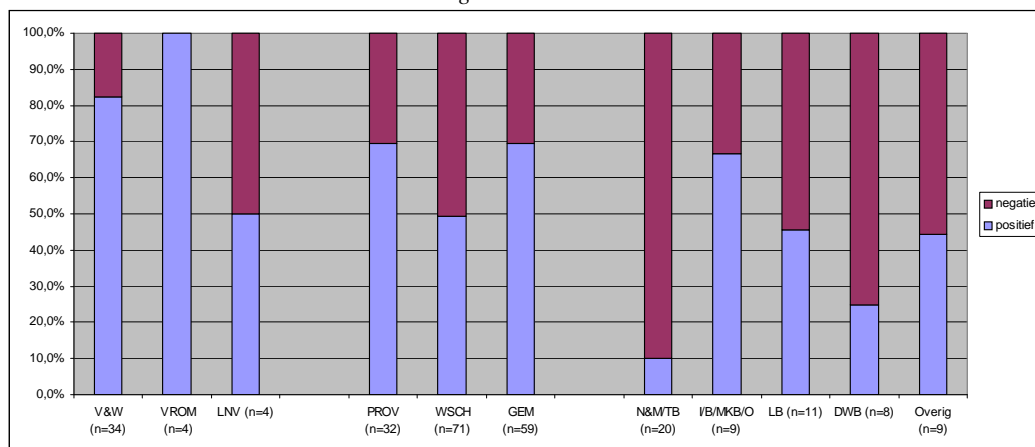
Dit onderstreept een beeld uit de interviews: DGW heeft als jonge organisatie aanvankelijk moeite gehad met het opstarten van de implementatie van de KRW en het geven van invulling aan haar regierol. “Het procesverloop was vooral in de eerste jaren nogal onduidelijk. Sturing vanuit DGW kwam pas in een laat stadium”. Vanaf 2005 heeft DGW hard gewerkt, maar mogelijk echode de onduidelijkheid uit de voorgaande periode nog na.

Tekstbox 4.2 – Respondenten over de regisseursrol van DGW

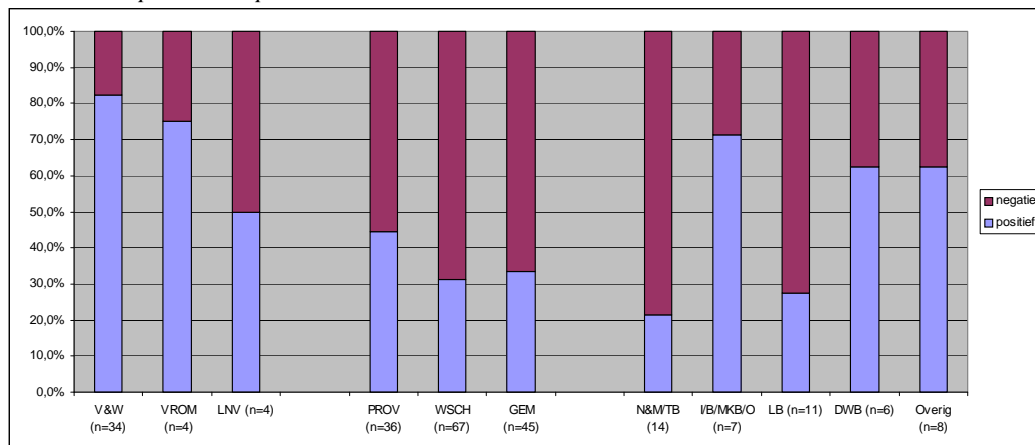
Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin duidelijkheid bestond over het doel van de KRW*



Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin er overeenstemming is ontstaan over het doel van de KRW tussen de verschillende betrokken organisaties*



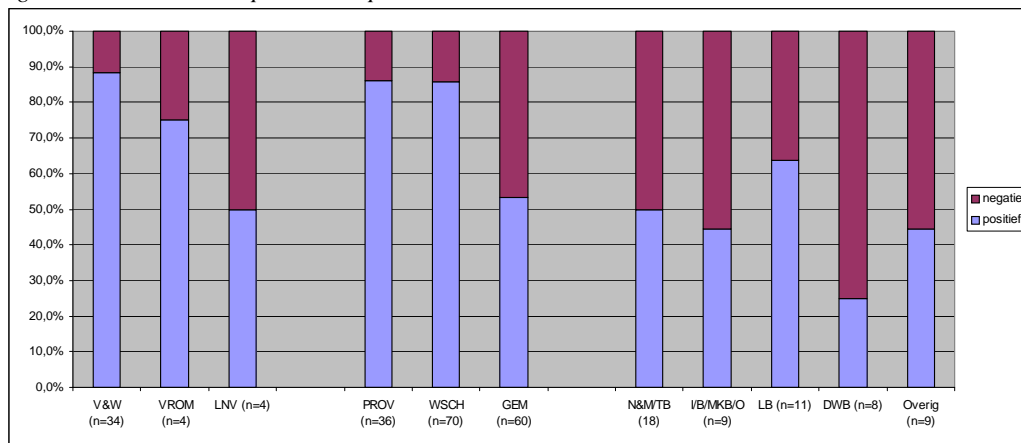
Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin er duidelijkheid is ontstaan over de rol van DGW binnen het implementatieproces*



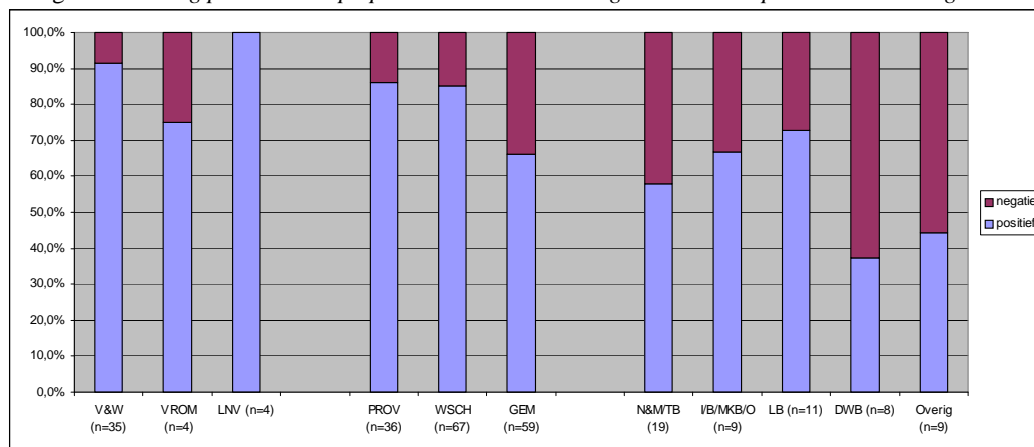
Legenda: PROV = Provincies, WSCH = Waterschappen, GEM = Gemeenten. N&M/TB = Natuur en milieuorganisaties en terreinbeheerders, I/B/MKB/O = Industrie, bedrijven, MKB en ondernemers

Tekstbox 4.2 (vervolg) – Respondenten over de regisseursrol van DGW

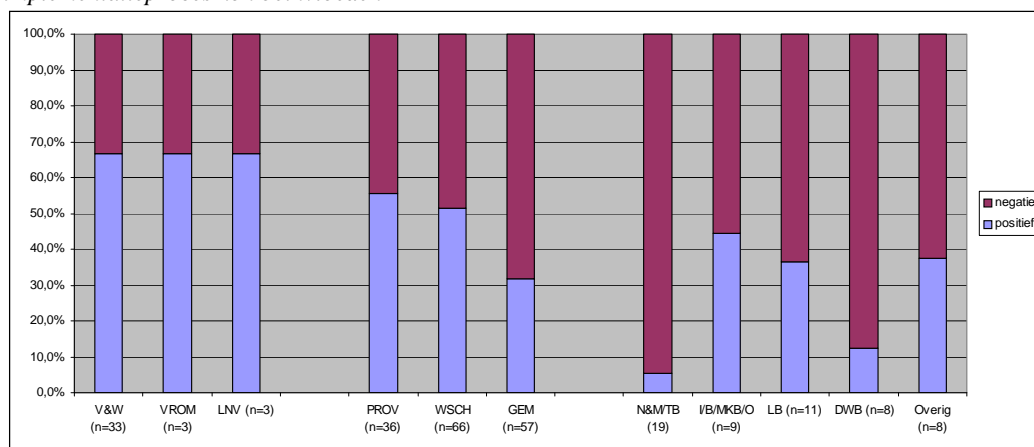
Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin duidelijkheid bestond over de rol van uw organisatie binnen het implementatieproces*



Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin uw organisatie standpunten kon inbrengen*



Vraag: *Beoordeling procesverloop op de mate waarin uw organisatie de agenda van het implementatieproces kon beïnvloeden*



Legenda (vervolg): LB = Landbouw, DWB = Drinkwaterbedrijven, Overig = Overige belangengroepen

Naast het bieden van duidelijkheid over de eigen rol, betreft enkele van de regietaken van DGW het organiseren van de rollen van andere partijen in het implementatieproces. Daarnaast heeft DGW de taak om de ruimte die de spelers hebben vorm te geven. We beschouwen hier daarom de duidelijkheid over de eigen rol van deze partijen en de mate waarin het implementatieproces ruimte bood om de agenda te bepalen.

Ook over de *duidelijkheid* van de *eigen rol* wisselen de meningen. Respondenten van landelijke en regionale overheden beoordelen de duidelijkheid van de rol van hun organisatie in het implementatieproces als positief. Respondenten van gemeenten zijn echter overwegend positief. Respondenten van belangengroepen zijn overwegend negatief over de duidelijkheid van de rol van de eigen organisatie binnen de implementatie van de KRW. Wederom versterken deze uitkomsten de eerder beschreven beelden uit de interviews.

De *ruimte* die de verschillende organisaties geboden is om *standpunten in te brengen* wordt door respondenten over het algemeen als positief ervaren. Het meest positief zijn (weer) de respondenten van landelijke, regionale en lokale overheden. Licht positief zijn de respondenten uit de verschillende belangengroepen, met als uitzondering de respondenten van drinkwaterbedrijven. Zij beoordelen de ruimte die er bestond om standpunten in te brengen als onvoldoende.

Over de mate waarin organisaties de *agenda* van het implementatieproces konden *beïnvloeden*, ten slotte, zijn respondenten aanzienlijk minder positief. Respondenten van landelijke en regionale overheden zijn nog licht positief, maar respondenten uit de overige clusters (gemeenten en belangengroepen) beoordelen dit onderwerp negatief. Een uitschieter hierin zijn de respondenten uit het cluster natuur en milieuorganisaties en terreinbeheerders. Maar liefst 95% (n=18) is negatief over de mate waarin haar of zijn organisatie de agenda kon beïnvloeden. Ook hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in.

Brusselse boodschapper

DGW wilde het gezamenlijk zoekproces van de Nederlandse waterbeheerders regisseren en faciliteren. Dat zoeken in de nationale en regionale kolommen riep echter ook veel vragen op over de interpretatie van de KRW door 'Brussel' en door andere landen. Voor DGW waren zowel de regionale als de internationale processen van belang. De internationale kant van het implementatieproces wordt in hoofdstuk 7 in meer detail besproken.

Internationaal heeft DGW zich ingezet als behartiger van regionale belangen. Een sterk voorbeeld van de wijze waarop DGW dit heeft gedaan, is de wijze waarop is geacteerd rondom de kwestie van het bepalen van de doelstellingen. In hoofdstuk 2 hebben we al stilgestaan bij de Workshop in Praag. Het zichtbaar opkomen voor het belang van de regio's op Europees niveau heeft een positieve impact gehad op het commitment vanuit de regio's. DGW gaf hiermee een duidelijk signaal af: we doen het samen.

Uit de interviews blijkt, dat regionale partijen echter weinig zicht hadden op de inspanningen en activiteiten van Nederland (en de resultaten daarvan) in met name de

Brusselse arena. Enkele geïnterviewden geven aan het gevoel te hebben dat DGW te weinig internationaal heeft opgetreden. De volgende uitspraak is typerend:

“Nederland is ontzettend gericht op Den Haag. We zijn geneigd om onze problemen nationaal op te lossen en dat werkt gewoon niet. (...) Nederland is onderdeel van Europa. Ik snap niet waarom iedereen zo op het kippenhok blijft zitten en niet meer naar de internationale context kijkt.”

Deze geïnterviewden misten het contact met internationale partijen en vragen zich af in hoeverre er nog sprake is van een Europese richtlijn als die nationaal en veelal regionaal wordt geïmplementeerd.

Lust voor cijfers

DGW heeft er bewust voor gekozen zo min mogelijk op inhoud te sturen, en de verantwoordelijkheid voor (voorbereiding van) inhoudelijke keuzen bij de regionale overheden te leggen – *bottom-up* inbreng. De verantwoordelijkheid voor de consistentie van de uiteindelijke gegevens en rapportages aan Brussel ligt echter wel bij DGW. Mede daarom zijn in het proces van de implementatie van de KRW veel gegevens ‘centraal’ verzameld. In verschillende gesprekken komen twee kanttekeningen naar voren.

Ten eerste beschikte DGW niet over voldoende of geschikte informatie en was daardoor voor veel gegevens afhankelijk van de regionale partijen. DGW formuleerde daarom vragen naar data en zette die vervolgens uit bij anderen. Door enkele geïnterviewden is opgemerkt dat er informatie gevraagd werd die niet geleverd kon worden. Dit kan erop wijzen dat de ‘vragers’ onvoldoende op de hoogte was van bestaande informatie en daarover onvoldoende was geïnformeerd.

Bovendien geven verschillende geïnterviewden aan dat er vraag was naar informatie die in hun ogen weinig of niks zegt over de achterliggende vragen en doelen. Het is uit de interviews niet duidelijk geworden of hiermee de technisch inhoudelijke deskundigheid in twijfel wordt getrokken, of dat gevraagd werd naar de best beschikbare informatie om sommige situaties te beschrijven of maatregelen te onderbouwen. Deze *“lust voor cijfers”* leidde er bovendien toe dat gegevens die de regio hebben aangeleverd, zijn gebruikt voor doeleinden waarvoor ze niet bedoeld waren, terwijl de toelichting bij de data verdwijnt. Wat er uit de berekeningen komt, zegt volgens sommigen helemaal niks.

Ook is verschillende keren opgemerkt dat geleverde gegevens uiteindelijk niet gebruikt werden, of dat gegevens erg laat gevraagd werden. In 2007 (na de gebiedsprocessen) is vanuit het DGW en CSN naar de regio’s gecommuniceerd dat de informatie die was aangeleverd goed en voldoende was. In 2008 kwam vanuit het SGBP team toch nog verzoeken om meer, gedetailleerdere informatie. Kennelijk werd pas bij het invullen van de factsheets duidelijk hoe de SGBPs er echt uit moesten komen te zien.

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, wordt enigszins genuanceerd door de uitkomsten van de survey. Een meerderheid van de respondenten is het niet eens met de stelling: “mijn organisatie heeft veel onderzoek uitgevoerd/veel informatie

aangeleverd gedurende het implementatieproces, maar meer dan de helft daarvan is niet gebruikt”. De stelling kwam direct uit één van de interviews. Wel bestaat er een sterk verschil in de mate waarin respondenten het niet eens zijn met deze stelling.⁹² Een ruime meerderheid van bestuurders en ambtenaren geeft aan het niet eens te zijn met deze stelling (resp. 75% en 69%, n=118 en n=11) tegenover precies de helft van de respondenten die niet bij de overheid werkzaam zijn (50%, n=26).

Ook de reactie op een andere stelling nuanceert het beeld dat uit de interviews ontstaat. Met de stelling “de informatie die mijn organisatie is gevraagd te leveren, was noodzakelijk voor de implementatie van de KRW” is een ruime meerderheid van alle respondenten het eens – met een vergelijkbare verdeling van respons tussen de clusters bestuurders, ambtenaren en respondenten die niet bij de overheid werkzaam zijn (resp. 71%, 77% en 73%, n=12, n=132 en n=40).

Gebrek aan kaders

Veel regionale overheden geven aan dat het vaak onduidelijk was waar ‘precies’ naar toe werd gewerkt. Het ontbreken van duidelijke beelden van resultaten en doelen van de verschillende besluitvormingsprocessen zeggen velen achteraf als hinderlijk te hebben ervaren. De verklaringen daarvoor zijn dat het een nieuwe werkwijze en nieuw soort richtlijn was; en dat Brussel ook niet voldoende aangaf wat van de lidstaten verwacht werd en waarop de SGBPs beoordeeld zouden worden. Dit zou er mede aan hebben bijgedragen dat ook de bestuurlijke besluitvorming op sommige momenten te inhoudelijk en te technisch ingewikkeld was.

Veel kritiek is geuit op kaders die te laat kwamen, of helemaal niet gegeven werden. DGW heeft bewust het proces van de implementatie van de KRW zo geregistreerd zonder veel te sturen op de inhoud. Dat laatste kon DGW naar eigen zeggen ook niet, omdat het afhankelijk was van veel kennis en data uit de regio’s. Zowel betrokkenen bij de landelijke als bij de regionale processen hebben aangegeven dat de randvoorwaarden, kaders, formats, spelregels en spoorboekjes in hun beleving laat bekend werden gemaakt. Dit wordt ook onderkend door het CSN, dat heeft gesignaleerd dat (een quote uit een interview):

“Het Rijk is stelselmatig te laat geweest met kaders en instrumenten om dingen voor elkaar te krijgen. Bijvoorbeeld instrumenten om monitoringsgegevens te verwerken. Die werden op het allerlaatste moment opgeleverd. En dan zaten er nog kinderziekten in. Dat heeft tot frustraties geleid. Instrumenten waren niet goed uitgewerkt. Maar wij [Rijk] konden niet langer wachten want we hadden de gegevens nodig. Al met al hadden we toch door meer vooruit te kijken en meer initiatief te pakken als Rijk, sturing kunnen geven. Vaak werd er door de regio’s gevraagd: “Rijk, zeg het maar gewoon, wat willen jullie nou eigenlijk. Moet het zus, of moet het zo. Maar zeg nou alsjeblieft wat je wilt.”

Aan de ene kant werden de formats en gegevensverzameling ten behoeve van de standaardisering van de rapportages door DGW gewaardeerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat nut en noodzaak van sommige informatievragen worden betwijfeld. Aan de andere kant leek het verzamelen en vergelijken van gegevens over de

⁹² Het verschil is statistisch significant: $\chi^2=11,063$; $df=2$; $p<0,005$; Cramér's $V=0,221$

inspanningen van de betrokken partijen bedoeld om partijen te prikkelen om niet achter te willen blijven. In dit proces heeft dat volgens sommigen echter ook het tegenovergestelde effect gehad: partijen wilden zowel onderling als internationaal niet ‘het beste jongetje van de klas zijn’, wat het gevaar met zich meebrengt dat ze minimaal gaan presteren.

4.3 Conclusie

Als jonge organisatie zag DGW zich voor een zware taak gesteld: de implementatie van de KRW. Geïnterviewden zijn veelal van mening dat de sturing vanuit DGW positief heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs. Gegevens uit de survey onderschrijven dit beeld, maar zetten ook vraagtekens bij de regisseursrol van DGW.

Uit de survey komt duidelijk naar voren dat de meningen over de regisseursrol verschillen tussen de verschillende clusters respondenten. Respondenten van het Ministerie van V&W en DGW zelf zijn overwegend positief, zo ook de respondenten van het Ministerie van VROM en LNV.⁹³ Respondenten die (figuurlijk) wat verder weg staan van DGW en Den Haag zijn al minder positief. We zien dat een aanzienlijke meerderheid van respondenten van de provinciale overheden en waterschappen de rol van DGW positief beoordeelt, terwijl slechts een beperkt deel van respondenten van gemeentelijke overheden deze mening is toegedaan. Kijken we vervolgens naar respondenten die werkzaam zijn bij belangengroepen dan zien we dat een kleine tot een ruime meerderheid van hen negatief terugblijkt op de rol van DGW. Met name respondenten van de natuur en milieuorganisaties, de terreinbeheerders en de drinkwaterbedrijven zijn negatief. De drinkwaterbedrijven zien zichzelf als hoeders van een publieke taak, maar het Rijk beschouwde hen als buitenstaanders. Drinkwaterbedrijven hebben ervaren dat ze wel werden geïnformeerd, maar niet mee mochten besluiten.

Gesteld kan worden dat het regisseren van de spelers binnen overheidsorganisaties geslaagd is, maar dat het regisseren van de spelers onder de belangengroepen minder geslaagd is. Waarbij we opmerken dat met name natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders en drinkwaterbedrijven veelal negatief oordelen over de regierol van DGW, terwijl landbouw- en industriebelangenbehartigers een minder negatief oordeel hebben over deze rol.

Naast de wijze waarop invulling is gegeven aan de regisseursrol door DGW, hebben we veel kritische geluiden gehoord over de procesregie. Het te laat stellen van duidelijke kaders, het te laat vragen om gegevens, slechte informatievoorziening, tussentijdse aanpassing van spelregels en het te weinig zichtbaar opereren in de Brusselse arena wordt DGW negatief aangerekend. Deze negatieve geluiden geven goed zicht op de spanningen die zijn ontstaan door te kiezen voor een bottom-up benadering met veel inbreng vanuit de regio's in combinatie met top-downsturing. Deze keuze heeft tevens geleid tot spanningen tussen het sturen op proces (met name tijd) en inhoud (met name door het stellen van kaders), en spanningen tussen het bieden van duidelijkheid en het laten van ruimte.

⁹³ Het feitelijk aantal respondenten van VROM en LNV is zeer beperkt.

Duidelijk is dat voor de regionale processen enerzijds de ruimte in beleidskaders belangrijk is voor hun betrokkenheid, samenwerking en het implementatieproces. Anderzijds moeten vanuit managementoogpunt dergelijke kaders echter helder en tijdig geleverd worden om grip te houden op het resultaat van dat proces.

Een laatste opmerking in dit hoofdstuk betreft de wijze waarop DGW in Brussel heeft geopereerd. Binnen DGW overheerst het gevoel dat men zich in Brussel sterk heeft gemaakt voor de regio's, buiten DGW leeft dit beeld minder. Het is de vraag of de strategie en de resultaten daarvan uit die discussies 'voldoende' zijn aangekomen bij de andere landelijke en regionale partijen.

5 Rollen partijen anders dan DGW

5.1 Inleiding

Mede door de afspraak bestaande bevoegdheden te handhaven bij de implementatie van de KRW zijn veel partijen betrokken bij de opstelling van de SGBPs. In de komende jaren, bij de uitvoering van de SGBPs, zal dit naar verwachting zo blijven. Het ontwerp van de dubbele kolommenstructuur betekent voor iedere betrokken partij andere rollen en consequenties – zowel in die structuur als daarbuiten. In de landelijke kolom nemen de betrokken ministeries (V&W, LNV en VROM) en de koepelorganisaties (VNG, UvW en IPO) deel in alle overleggen. De landelijke belangenorganisaties hebben een adviserende rol via het OWN. In de regionale kolom zijn de provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd in het ambtelijk en bestuurlijk overleg. Belangenbehartigers zoals milieuorganisaties, terreinbeheerders en –eigenaren konden deel nemen aan de zogenaamde gebiedsprocessen en klankbordgroepen in de deelstroomgebieden. Met name terreinbeheerders zaten ook als gebiedsdeskundigen soms, net als de drinkwaterbedrijven, met een wettelijke taak aan tafel.⁹⁴

In dit hoofdstuk staan we stil bij de rollen van deze partijen en de wijze waarop aan deze rollen invulling is gegeven. Evenals in de voorgaande hoofdstukken bespreken we eerst de dominante beelden zoals die uit de interviews en de survey naar voren komen (paragraaf 5.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een korte conclusie over de rol van partijen anders dan DGW bij de implementatie van de KRW (paragraaf 5.3).

5.2 Dominante beelden

Ministeries van VROM, LNV en V&W: wisselende ervaringen over afstemming

Tussen de betrokken departementen heeft veel afstemming plaatsgevonden. Al voor 2000 troffen de departementen elkaar in een interdepartementale werkgroep (IKW, Implementatiegroep Kaderrichtlijn Water). Later troffen de departementen elkaar formeel in de Regiegroep (zie de beschrijving van de dubbele kolommenstructuur in hoofdstuk 3). Daarnaast geeft een aantal geïnterviewden aan dat er op ambtelijk niveau ook veel informele afstemming tussen de departementen heeft plaatsgevonden.

Tegelijkertijd geven andere geïnterviewden aan dat er rondom de wettelijke borging van de (wijze van) implementatie van de KRW een “competentiestrijd tussen partijen” heeft bestaan. Dit bestond vanaf het begin van het proces. Een enkeling levert zelfs expliciet kritiek op het gebrek aan samenwerking tussen ministeries van V&W, VROM en LNV, waardoor bij hen beeld ontstond dat de Rijksoverheid niet als één partij optrad. Nog scherper werd door één geïnterviewde gesteld:

“de samenwerking tussen de [drie] ministeries is een hindernis om implementatie goed te kunnen voltooien [...] V&W is weliswaar eindverantwoordelijk maar ook de andere twee ministeries moeten voldoende en vooral op tijd hun acties uitvoeren en bijdragen leveren.”

⁹⁴ Wesselink, A. (2007). *Integraal waterbeheer: de verweving van expertise en belangen*. Enschede: Universiteit Twente.

Volgens deze geïnterviewden is de discussie over het transponeren van de KRW in de Wet milieubeheer en/of in de Waterwet en de afstemming met de implementatie van Natura2000 niet open gevoerd. In hoofdstuk 8 komen we specifiek terug op het koppelen en ontkoppelen van KRW en Natura2000.

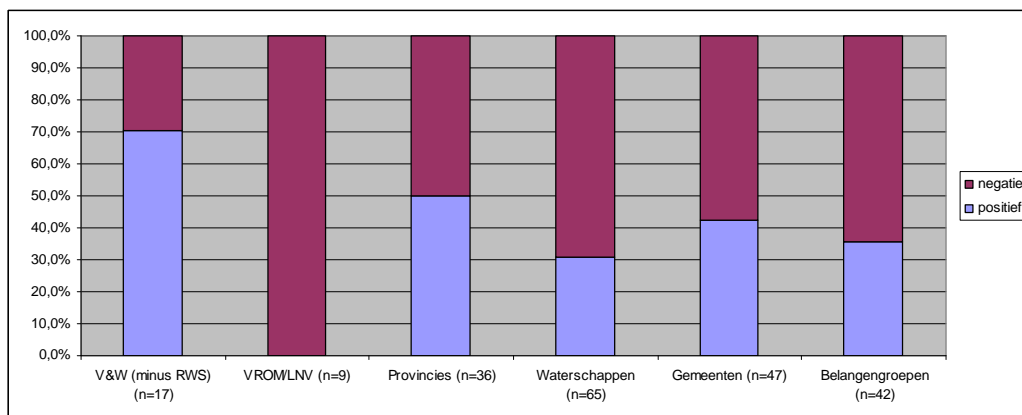
Door departementen individueel genomen acties versterken dit beeld. Zo vertelde een vertegenwoordiger van een departement, dat LNV op mogelijke ontwikkelingen en vragen over natuur en landbouw anticipeerde door er voor te zorgen dat er onderzoeksrapportages “op de plank lagen”. Dit onderzoek werd gezien als preventief en zou alleen strategisch worden ingezet indien nodig om landbouw belangen te borgen. Volgens deze specifieke geïnterviewde bevestigde dit het beeld dat de ministeries niet als één partij optraden.

RWS: dubbele loyaliteit zorgt voor onduidelijkheid

Rijkswaterstaat (RWS) had een dubbele loyaliteit: loyaliteit aan V&W én aan de regio. Bovendien was de scheiding van beleid en beheer voor zowel het agentschap in oprichting als voor de andere partijen niet altijd even duidelijk. Geïnterviewden realiseerden zich dat:

- *“RWS zat vaak in een spagaat, omdat ze enerzijds onderdeel waren van het rijk, anderzijds een zelfstandige rol hebben als waterbeheerder”.*
- *“landelijk worden er soms zaken afgesproken of een standpunt bepaald, dat niet altijd parallel loopt met de processen in de regio.”*

Een enkele geïnterviewde spreekt zelfs van een situatie waarbij RWS met de rug naar de regio staat. Uit de interviews is geen helder beeld ontstaan hoe de invulling van de rol van RWS van invloed is geweest op de implementatie van de KRW. Uit de surveydata komt wel een helder beeld naar voren over de wijze waarop respondenten de samenwerking met RWS beoordelen. Figuur 5.1 geeft een overzicht.



Figuur 5.1 – Beoordeling samenwerking met RWS

Uit figuur 5.1 valt af te lezen, dat een meerderheid van alle respondenten de mate waarin samenwerking met RWS tot stand is gekomen negatief beoordeeld – met uitzondering van respondenten van het Ministerie van V&W.

Koepels en (regionale en lokale) waterbeheerders

Volgens een deel van de geïnterviewden is de houding van de koepelorganisaties en hun leden is tijdens het implementatie proces veranderd. Aanvankelijk leek V&W te verwachten dat de koepelorganisaties gelijke rollen zouden kunnen vervullen. De koepelorganisaties hebben echter uiteenlopende relaties en afspraken met hun achterbannen. Een akkoord met de IPO betekent de handtekening van alle provincies, hetzelfde geldt formeel voor de UvW⁹⁵; de VNG heeft echter geen mandaat namens de gemeenten. Dit was en is een punt van zorg: er is nog steeds geen enkel aanspreekpunt voor alle gemeenten binnen een regio. De gemeentelijke waterambassadeurs hebben getracht dit vorm te geven. Een van hen stelt in de survey:

“Binnen de regio is het proces goed verlopen. De samenwerking gemeenten-waterschappen is goed gegaan, maar de provincies en RWS zijn erg buiten beeld gebleven.”

UvW en Waterschappen

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) zijn procesafspraken gemaakt voor het op orde brengen van het watersysteem ten aanzien van waterkwantiteit en -kwaliteit. In het NBW zijn de rollen van de verschillende betrokken organisaties beschreven. Toch geven enkele geïnterviewden aan, dat het voor de UvW aanvankelijk niet duidelijk was wat er van de regio's werd verwacht. Het ministerie van V&W heeft een deel van deze onduidelijkheid weten weg te nemen, door samen met de UvW formats te ontwikkelen waarin verschillende gegevens bij elkaar konden worden gebracht. Zo werd gaandeweg duidelijk welke informatie beschikbaar was en wat er nog moest komen. Eén van de respondenten was van mening dat er

“uiteindelijk een goed proces tot stand is gekomen. Omdat er veel partijen waren en het proces complex was, heeft dat wel veel overleg gevergd, maar dat had zijn nut. De KRW was een noviteit voor ons, eerdere richtlijnen zijn een beetje langs ons heen tot stand gekomen. Daarin was LNV de voortrekker, maar heeft dat niet uitvoerig gedaan met betrokken partijen. Daarom zijn die eigenlijk nog steeds niet goed geïmplementeerd.”

Vooraf de bottom-up benadering wordt sterk gewaardeerd:

“de waterschappen zelf hebben bepaald wat hun ambitie is. Welke maatregelen ze gaan treffen en ze hebben zelf het SGBP samengesteld.”

De harmonisatie van de verschillende planfiguren is de waterschappen goed bevallen. In de kolommenstructuur moesten verschillende plannen min of meer gelijktijdig consolideren in de SGBPs. Een bestuurder uit Rijn West schetst dat de waterschappen eerst hun waterbeheerplannen maakten en afstemden, “waar de provincie dan een kader om heen zette waar [z]ij over mee praten”. Dit is in zijn ogen een voorbeeld van efficiënte planvorming. Dit is mede mogelijk doordat door de fusies van waterschappen de samenhang tussen hun (deel)watersystemen door het nieuwe grote waterschap wordt opgepakt. Toen de deelsystemen nog op zichzelf stonden, lag hier

⁹⁵ Maar, zo vertelden geïnterviewden, de praktijk is weerbarstiger.

een kaderscheppende rol voor de provincie. Een ander merkt echter op dat “de veelvoud aan waterplannen en vooral het gebrek aan coördinatie daartussen het proces uitermate inefficiënt en bovendien nauwelijks effectief” maakte.

Kijken we naar de beoordeling van samenwerking met waterschappen binnen de regionale kolommen, dan zien we een zeer positief beeld. Een ruime meerderheid van zowel respondenten van provincies als van gemeenten beoordeelt de samenwerking tussen de eigen organisatie en waterschappen als positief (resp. 94% en 88%, n=32 en n=52). Ook de samenwerking tussen waterschappen lijkt goed te zijn verlopen: een ruime meerderheid van respondenten van waterschappen beoordeelt deze als positief (90%, n=62).

Naast deze samenwerking wordt de mate waarin afspraken gemaakt konden worden met waterschappen, de mate waarin deze werden nagekomen, en de mate waarin partijen waterschappen vertrouwen door een ruime meerderheid van de respondenten positief beoordeeld. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

Tabel 5.1 – Overzicht van positieve beoordeling waterschappen door respondenten

	Achtergrond respondenten					
	Rijk		Provincies		Gemeenten	
	%	n	%	n	%	n
Maken van afspraken met waterschappen	80%	24	97%	33	90%	52
Nakomen van afspraken door waterschappen	86%	29	88%	29	81%	46
Vertouwen in waterschappen	97%	28	94%	32	83%	48

IPO en provincies

De regie om te komen tot effectieve maatregelenpakketten is de provincies toebedeeld als voorzitters van de RBOs.⁹⁶ Volgens geïnterviewden is deze rol verschillend opgepakt in de verschillende provincies. Sommige provincies hebben “de kar zelf getrokken”, andere provincies hebben de regie aan de waterschappen overgelaten en zelf “veel te weinig regie gevoerd”. Eén van de respondenten stelt:

“Door het Rijk wordt aan RBO een veel grotere rol toebedeeld dan in ogen van gemeenten zou mogen, gemeenten hebben eigen verantwoordelijkheid en besluiten zelf. Provincie had een sterkere rol kunnen spelen om het waterbelang wat door de waterschappen goed wordt vertegenwoordigd, af te zetten tegen het algemeen belang, zoals dat uiteindelijk ook in iedere gemeenteraad plaatsvindt.”

Zelfs binnen stroomgebieden is er sprake van verschillen. Zo vertellen geïnterviewden uit stroomgebied Maas bijvoorbeeld dat de provincie Limburg een sterke regie heeft gevoerd, terwijl in Noord-Brabant de waterschappen de regie hebben gevoerd. We hebben geen inzicht kunnen krijgen in de ervaren oorzaken van deze verschillen.

Een tweede belangrijke rol die de provincies is toebedeeld is het opstellen van de kaders voor het GGOR (Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime) en de coördinatie en procesgang van het opstellen van het GGOR. Hiermee hebben de

⁹⁶ Decembernota 2005, p. 15.

provincies een belangrijke rol in het grondwaterbeheer. Verschillende geïnterviewden geven echter aan dat binnen de implementatie van de KRW de aandacht vooral heeft gelegen bij het oppervlaktewater. De aansluiting tussen oppervlaktewater en grondwater lijkt (deels) te zijn gemist. We hebben geen inzicht kunnen krijgen in ervaren oorzaken van dit verschil in aandacht voor grond en oppervlaktewater.

De samenwerking met de provincies lijkt niet altijd even soepel te zijn verlopen. Een kleine meerderheid van respondenten van waterschappen beoordeelt de samenwerking met provincies positief (55%, n=31), terwijl een meerderheid van respondenten van gemeenten deze samenwerking met provincies negatief beoordeelt (65%, n=35). Voor velen van hen lijkt “de provincie buiten beeld” te zijn gebleven.

Een ruime meerderheid van respondenten van provincies is positief over de samenwerking die is ontstaan tussen provincies (92%, n=31).

Over de mate waarin afspraken gemaakt konden worden met provincies, de mate waarin provincies deze afspraken volgens respondenten nakwamen, en de mate waarin partijen provincies vertrouwen, verschillen de meningen eveneens. Respondenten uit de landelijke kolom en respondenten van waterschappen beoordelen deze onderdelen overwegend positief; respondenten van gemeenten beoordelen deze overwegend negatief. Tabel 5.2 geeft een overzicht.⁹⁷

Tabel 5.2 – Overzicht van positieve beoordeling provincies door respondenten

	Achtergrond respondenten					
	Rijk		Waterschappen		Gemeenten	
	%	n	%	n	%	n
Maken van afspraken met provincies	76%	22	68%	44	41%	20
Nakomen van afspraken door provincies	75%	21	58%	37	39%	18
Vertrouwen in provincies	83%	25	73%	49	54%	27

VNG en Gemeenten

In de beginjaren is door DGW veel gestuurd op proces, maar weinig invulling gegeven aan de rol van gemeenten. Gemeenten bleken tot 2005 lastig te mobiliseren in het implementatieproces: het leek velen niet duidelijk wat er van hen verwacht werd, en ze kampten naar eigen zeggen met beperkte tijd en capaciteit. Een respondent stelt dat “gemeenten in Limburg ... een zware inspanning [moeten] leveren. De mate waarin gemeenten bij dit proces betrokken zijn geweest, staat in geen verhouding tot de gevraagde inspanning”. Het doelzoekende karakter van het proces heeft bijgedragen aan deze onduidelijkheid. Andere respondenten laten weten:

“de gemeenten hebben in de begin periode (rond 2003) zeer veel moeite gedaan om als partner aan tafel te komen. De structuur met de waterambassadeurs heeft daarna goed gewerkt.”

En:

⁹⁷ De beoordelingscategorieën “positief” en “negatief” zijn wederzijds uitsluitend: daar waar 41% van gemeentelijke respondenten de mate van het maken van afspraken met provincies positief beoordeeld, beoordeelt 59% dit onderdeel negatief.

“Sinds de introductie van gemeenteambassadeurs water is de betrokkenheid en communicatie naar en tussen gemeenten aanzienlijk verbeterd, evenals de inbreng in het implementatieproces. Daarvoor was dit een zorgpunt.”

De gemeentelijke waterambassadeurs⁹⁸ worden door veel partijen als goede stimulans voor gemeentelijke bijdrage aan het proces beschouwd. De gemeenten en ambassadeurs vinden de functie relevant; waterschappers en provinciale ambtenaren hebben uiteenlopende meningen over de rol die waterambassadeurs gespeeld hebben: van positief tot ontevredenheid. Wel is een meerderheid van de respondenten van mening, dat de waterambassadeur ook in een volgende planfase behouden moet worden (56%, n=165).

De invulling van de functie kent regionale verschillen, waarbij de nadruk steeds lag op betrokkenheid en samenwerking met en van gemeenten. In de ogen van sommigen bleef de rol van de gemeenten echter te beperkt. Als voorbeeld hiervan is genoemd dat waterschappen ook de maatregelen van de gemeenten invoerden in de formats.⁹⁹ Dat zou erop kunnen wijzen dat er weinig vertrouwen was in de gemeenten, die net als andere overheden zo min mogelijk maatregelen opvoerden ten behoeve van de KRW.¹⁰⁰

Een waterambassadeur laat in de survey over de rol van de gemeenten het volgende weten:

“In RBO zijn de mogelijkheden voor gemeentelijke inbreng beperkt, omdat de aanwezige wethouders alleen een gemeentelijk geluid kunnen laten horen en niet namens alle gemeenten kunnen spreken. Terwijl de overige betrokken organisaties, waterschappen, rijk en provincies allemaal direct vertegenwoordigd zijn in RBO. Dit leidt aan de ene kant bestuurlijk tot discussies die zo inhoudelijk zijn dat deze ambtelijk hadden moeten worden afgekaard (RAO was niet sterk, projectbureau Maas had veel sterker moeten sturen op alleen bestuurlijke besluitvorming waar strikt nodig) aan de andere kant leidde dit tot besluitvorming in RBO zonder mandaat, omdat het alleen afstemming betrof geen besluitvorming volgens Huis van Thorbecke.”

Over de samenwerking met gemeenten verschillen de meningen sterk. Een meerderheid van respondenten van provincies beoordeelt deze als positief (70%, n=23). Een meerderheid van respondenten van waterschappen beoordeelt deze als negatief (65%, n=40). Over de samenwerking tussen gemeenten onderling zijn respondenten positiever: een ruime meerderheid van respondenten uit gemeenten beoordeelt de samenwerking met andere gemeenten als positief (80%, n=46).

⁹⁸ Voor een uitgebreide bespreking van de rol van de waterambassadeurs: zie hoofdstuk 2.

⁹⁹ Opgemerkt moet worden dat er sprake was van een bewuste keuze: het is bijvoorbeeld eenvoudiger om gebiedsprocessen te laten organiseren en leiden door 26 waterschappen dan door 200 gemeenten. Daarnaast wordt bij het afleiden van KRW maatregelen gekeken naar kosteneffectiviteit; in de praktijk blijken dit niet primair gemeentelijke maatregelen te zijn.

¹⁰⁰ Het aandeel gemeentelijke maatregelen in het SGBP verschilt sterk per regio. Dat kan deels worden verklaard door de fysieke aard van het bodem- en watersysteem, maar voor een belangrijk deel ook door de procesaanpak. In de regio's Maas, Rijn-Oost, Rijn-Noord/Nedereems zijn de gebiedsprocessen integraal ingevuld, dat wil zeggen naast waterkwaliteit ook veel aandacht voor waterkwantiteit. Hiermee kwam voor de gemeenten ook de stedelijke wateropgave (incl. riolering) op de agenda van de gebiedsprocessen. Dit heeft geleid tot een meer integrale afweging van maatregelen en veel meer gemeentelijke maatregelen in het SGBP. In Rijn-West en Schelde was de aanpak veel meer sectoraal op waterkwaliteit gericht.

Ook over de mate waarin afspraken gemaakt konden worden met gemeenten en de mate waarin gemeenten deze afspraken volgens respondenten nakwamen, zijn respondenten van provincies en waterschappen overwegend positief. Tabel 5.3 geeft een overzicht.¹⁰¹

Tabel 5.3 – Overzicht van positieve beoordeling gemeenten door respondenten

	Achtergrond respondenten			
	Provincies		Waterschappen	
	%	n	%	n
Maken van afspraken met gemeenten	61%	17	71%	45
Nakomen van afspraken door gemeenten	68%	19	68%	41

Geïnterviewden merken op dat juist de rol van gemeenten cruciaal kan worden bij uitwerking van de maatregelen. Zij moeten bestemmingsplannen aanpassen voor te nemen maatregelen en zullen ook een belangrijke rol vervullen bij grondverwerving. Een deel van de geïnterviewden ziet in de beperkte rol van de gemeenten in het implementatieproces een groot risico voor de uitvoering van te nemen maatregelen in de periode 2009-2015.

OWN en landelijke betrokkenheid belangengroepen

Voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de implementatie van de KRW heeft het LBOW in november 2004 een werkwijze vastgesteld. Deze werkwijze is ontwikkeld in samenspraak met de maatschappelijke organisaties zelf en bestaat uit:

- Actieve betrokkenheid waarbij belangenbehartiging op gezette tijden en over bepaalde onderwerpen centraal staat. Het gaat hier om de hoofdlijnen van de beleidsvoorbereiding. Deze vorm van actieve betrokkenheid wordt in eerste instantie via themabijeenkomsten van het OWN georganiseerd.
- Actieve betrokkenheid waarbij het inbrengen van kennis en deskundigheid centraal staat. Deze vorm van actieve betrokkenheid wordt georganiseerd via klankbordgroepen en deelname aan inhoudelijke voorbereidende werkgroepen in de kolommenstructuur. Vanuit de clusters is gekeken wanneer en hoe de maatschappelijke organisaties optimaal betrokken kunnen worden; dit verschilt per cluster en per onderwerp.¹⁰²

Bestuurlijke drukte leidt mogelijk tot afwezigheid

Alle belangengroepen kregen ogenschijnlijk dezelfde mogelijkheden om van zich te laten horen. Door de landelijke organisaties is herhaaldelijk aangegeven dat dit leidde tot teveel uitnodigingen voor overleggen. Wegens beperkte capaciteit kon er simpelweg niet op alle uitnodigingen worden ingegaan. Sommigen hadden moeite het overzicht te behouden. Een respondent laat weten:

“als belangenorganisatie heb ik er nooit een touw aan vast kunnen knopen. Mijn indruk was dat veel processen parallel, ongecoördineerd en weinig afgestemd zijn uitgevoerd.”

¹⁰¹ De beoordelingscategorieën “positief” en “negatief” zijn wederzijds uitsluitend. Zie ook tabel 5.2. Het is opvallend dat waterschappen de samenwerking met gemeenten overwegend als negatief hebben ervaren, terwijl het maken van afspraken met gemeenten overwegend als positief wordt ervaren. Wij hebben geen eenduidige oorzaak kunnen constateren voor deze verschillen in ervaringen. Echter, samenwerking is geen garantie voor het komen tot overeenstemming; en het niet bereiken van overeenstemming ligt niet per definitie aan een gebrek in samenwerking tussen partijen.

¹⁰² Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009: 30.

Veel organisaties (zoals LTO en VNM) hebben hun eigen keuzen gemaakt in welk overleg ze op wat voor manier mee zouden doen. Deze keuzen hebben deels te maken met de organisatiestructuur en verantwoordelijkheidsverdeling. Anderzijds geven ze aan dat afhankelijk van het verwachte succes gebruik hebben gemaakt van bilateraal overleg, bestuurlijke invloed en regionale, landelijke en Europese lobby. Een aantal maatschappelijke organisaties geeft aan dat de verwachtingen ten aanzien van hun rol in verschillende overleggen en hun rol als kennisleverancier niet altijd realistisch waren. Die rol was toebedacht, maar niet in overleg tot stand gekomen. Zowel de drinkwaterbedrijven als de terreinbeherende organisaties geven aan dat daarbij onvoldoende rekening is gehouden met hun wettelijke taken. Dit manifesteerde zich met name in de regionale besluitvormingsprocessen en wordt in meer detail besproken in hoofdstuk 6.

Internationale samenwerking tussen belangengroepen heeft nauwelijks tot niet plaatsgehad. Tussen belangenorganisaties was beperkt grensoverschrijdend contact.

Strikt tijdspad problematisch voor tijdig inbrengen belangen

In 2006 heeft DGW het maatschappelijk veld bij de Decembernota betrokken via bilaterale gesprekken en themabijeenkomsten van het OVN. Desondanks hebben maatschappelijke organisaties het idee nog vooral reactief te (moeten) zijn.¹⁰³ Daarnaast heeft ook hier het gekozen tijdspad haar invloed doen gelden. Een geïnterviewde stelde:

“Ook voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties gold dat het tijdspad leidend was: iedereen kon aanhaken, maar niet iedereen is aangehaakt”.

Belangengroepen kunnen of willen niet altijd daarin mee. Ook zij bepalen hun eigen strategieën, zowel landelijk als regionaal. Tenminste sommigen van hen zorgen voor functioneel redundante netwerken: ze opereren in politieke, bestuurlijke en ambtelijke overleggen, landelijk of regionaal. Een voorbeeld hiervan is VNM: de afweging van de mate van betrokkenheid is vaak gedelegeerd naar de regionale medewerkers/terreinbeheerders, de inzet van de nationale en vooral ook de Europese lobbyisten is de afgelopen jaren toegenomen.

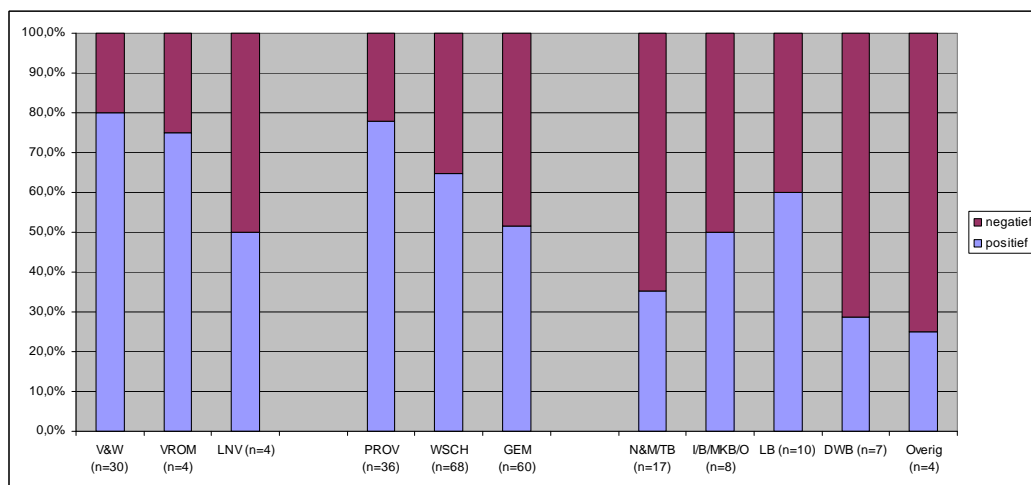
Belangen niet altijd vertaalbaar in blauwe terminologie

Daar komt bij dat het voor belangenvertegenwoordigers niet vanzelfsprekend is dat zij hun belang ‘kennen’ of kunnen vertalen in waterkarakteristieken, ondanks dat voor de optimalisatie van hun belang water vaak zeer bepalend is. Dat geluid is gehoord bij natuurbeheerders, maar geldt ongetwijfeld ook voor andere belangenvertegenwoordigers zoals landbouw, industrie en recreatie. Mede daardoor konden belangenvertegenwoordigers niet altijd voldoen aan de verwachtingen ten aanzien van te leveren informatie, zowel landelijk als regionaal. Dit leidde tot onduidelijkheid over wederzijdse verwachtingen tussen overheden en belangengroepen en tussen belangengroepen onderling. Over de al dan niet afwijkende invulling van rollen is zelden expliciet gesproken.

Beoordeling inbreng van belangen

¹⁰³ Overlegorgaan Water en Noordzee (2006) *Memo OVN 2006/0670*, Den Haag: Overlegorgaan Water en Noordzee.

In het voorgaande hoofdstuk hebben we al kort stil gestaan bij de wijze waarop belangengroepen het implementatieproces hebben ervaren. Uit tekstbox 4.2 bleek al dat respondenten van belangengroepen overwegend negatief waren over de mate waarin hun organisaties de agenda van het implementatieproces kon beïnvloeden en de mate waarin overeenstemming is ontstaan over het doel van de KRW. Figuur 5.2. versterkt dit beeld en de hierboven geschetste beelden uit de interviews.



Figuur 5.2 – Beoordeling van de mate waarin er sprake was van een gelijkwaardige inbreng van betrokken partijen.

Legenda: PROV = Provincies, WSCH = Waterschappen, GEM = Gemeenten. N&M/TB = Natuur en milieuorganisaties en terreinbeheerders, I/B/MKB/O = Industrie, bedrijven, MKB en ondernemers, LB = Landbouw, DWB = Drinkwaterbedrijven, Overig = Overige belangengroepen

Figuur 5.2 geeft een overzicht van de respons op de vraag hoe respondenten de mate waarin er gedurende de implementatie sprake was van een gelijkwaardige inbreng van de betrokken partijen. Opvallend is het grote verschil in respons tussen respondenten die bij overheden werkzaam zijn en respondenten van belangengroepen.

5.3 Conclusie

Met het uitgangspunt om het huis van Thorbecke in stand te houden, zijn veel partijen betrokken geraakt bij de implementatie van de KRW. Op verschillende momenten zijn er duidelijke kaders gesteld over de rolverdeling van Rijk, departementen, koepelorganisaties, provincies, waterschappen en gemeenten. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is het Nationaal Bestuursakkoord Water. Naast deze “uitvoerende” partijen zijn ook veel belangengroepen bij het implementatieproces betrokken. Hiermee is deels invulling gegeven aan artikel 14 van de KRW (de eis tot participatie). Anderzijds kan worden gesteld dat de gekozen mate van betrekken van partijen typerend is voor de Nederlandse bestuurlijke poldercultuur. Dit beeld is in verschillende interviews aangehaald.

Opvallend is dat regionale en lokale overheden de ontstane samenwerking verschillend beoordelen. Immers, deze partijen waren binnen de regionale kolommenstructuur min of meer verplicht tot samenwerking. Een ruime meerderheid van respondenten binnen gemeenten en provincies is positief (resp. 80% en 72%)

tegenover een kleine meerderheid van respondenten binnen waterschappen (53%). Verdere uitsplitsing gaf een helder beeld: respondenten van gemeenten en provincies ervaren de samenwerking met waterschappen overwegend positief, terwijl respondenten van waterschappen de samenwerking met provincies en met name gemeenten overwegend als negatief ervaren.

De combinatie van een betrokkenheid van een grote hoeveelheid partijen en de gekozen top down/bottom-up structuur (zie hoofdstuk 3) brengt veel risico's met zich mee. Het implementatieproces zou ten onder kunnen gaan aan een wildgroei aan overleggen en een drang naar consensus, die juist door de grote hoeveelheid deelnemers onhaalbaar is. De keuze om rollen en verwachtingen helder te beschrijven lijkt dit risico deels te hebben ondervangen.

Echter, in de praktijk blijken niet alle rollen altijd even duidelijk en helder te zijn geweest. Op regionaal en lokaal niveau hebben partijen hun rol verschillend ingevuld. We hebben bijvoorbeeld de verschillende invulling van de regierol van provincies bij het opstellen van de regionale maatregelenpakketten besproken. Hier constateren we dat er binnen het gekozen procesontwerp voldoende ruimte is geweest voor partijen om zelfstandig een eigen invulling te geven aan hun rol.

Dit neemt niet weg dat er ook kritische kanttekeningen te plaatsen zijn, die de eerder besproken kritiek op de rol van DGW als regievoerder van het implementatieproces als geheel versterkt (we nemen de vrijheid om hier kort terug te komen op de rol van DGW – zie verder hoofdstuk 4). Waar sommige partijen vrijheid hebben ervaren om invulling te geven aan de eigen rol, zou dit in de ogen van andere partijen kunnen overkomen als het ontduiken van formeel vastgelegde verantwoordelijkheden. Een beperkt aantal geïnterviewden heeft hier opmerkingen over gemaakt. Dit heeft een negatieve invloed op de transparantie van het proces en kan de legitimiteit van het eindproduct negatief beïnvloeden. Als regievoerder van het implementatieproces dient DGW toezicht te houden op de wijze waarop partijen invulling geven aan de afgesproken rol en deze waar nodig bij te sturen.

Een tweede belangrijke rol voor DGW in een complex en dynamisch multi-actor netwerk, zoals de implementatie van de KRW, is het managen van duurzaam commitment. Verschillende belangengroepen hebben duidelijk aangegeven dat het grote aantal overlegvormen en thema's maakt dat ze niet overal en altijd aanwezig kunnen zijn. Ook komt uit hun commentaren naar voren dat weinig onderscheid is gemaakt naar de aard van belangen in de bestuurlijke afweging daarvan. Een gevaar van afhaken dreigt. Juist de belangengroepen zijn noodzakelijk voor het verkrijgen van SGBPs die breed gedragen worden (legitimiteit). Ook hier lijkt de regierol van DGW van belang om zicht te houden op het aantal speelmomenten en spelers (gremia, vergadermomenten, betrokken partijen). In verschillende deelprocessen hoeven niet noodzakelijk dezelfde partijen te worden betrokken (parallele verscheidenheid). Het zelfde geldt voor de verschillende fasen van implementatie en uitvoering (temporele verscheidenheid). Als regievoerder heeft DGW een taak om te zorgen dat voortdurend de juiste partijen kunnen toe en uittreden in een actieve kern van netwerken.

Hierbij merken we op dat het OWN hiertoe niet per definitie het juiste platform lijkt om de belangengroepen bij de implementatie van de KRW en de uitvoering van de SGBPs te betrekken. Slechts 20% (n=50) van de respondenten is van mening dat het

OWN behouden moet worden voor een volgende planfase, en slechts 18% (n=45) is van mening dat het OWN ook in andere watertrajecten zou moeten worden toegepast. Positiever zijn respondenten over de rol van klankbordgroepen: 66% (n=170) ziet deze graag behouden voor een volgende planfase – overigens, slechts 37% (n=95) zou de klankbordgroepen ook in andere watertrajecten toegepast willen zien worden. Een vergelijkbaar positief geluid wordt geuit over de gebiedsprocessen: 69% (n=178) van de respondenten zou deze graag behouden voor een volgende planfase.

6 Participatie en gebiedsprocessen

6.1 Inleiding

Artikel 14 van de KRW stelt een aantal vereisten aan de implementatie van de richtlijn met betrekking tot publieke participatie. Het algemene vereiste van publieke participatie is vastgelegd in lid 1 van artikel 14 waarin wordt gesteld: “de lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen”.¹⁰⁴ Deze formele participatieopgave uit de richtlijn is terug te vinden in het Handboek Kaderrichtlijn Water (2003). Volgens het handboek dient publieke participatie ertoe “de diverse belangen in beeld te krijgen, om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van doelstellingen en om draagvlak te krijgen voor de maatregelen, die straks nodig zijn om doelstellingen te halen”.¹⁰⁵ Het handboek stelt dat de participatie *landelijk* moet worden ingevuld waar het gaat om keuzes die *nationaal kaderstellend* zijn en *regionaal* met het oog op het opstellen van de *stroomgebiedbeheersplannen*. Verder stelt het handboek dat de betrokkenheid van belangengroepen moet bestaan uit zowel *informereren* als *adviseren*. Dit onderdeel gaat in op de manier waarop de participatie van regionale belangengroepen en burgers bij de implementatie van de KRW verlopen is. De rol van landelijke belangengroepen wordt niet hier maar in hoofdstuk 5 besproken.

Participatie is onderwerp geweest in verschillende voorgaande evaluaties, rapportages en inventarisaties. Wij bespreken deze kort in dit hoofdstuk (paragraaf 6.2). Daarna gaan we in op de dominante beelden zoals die voortkomen uit de interviews en de survey (paragraaf 6.3). Evenals de voorgaande hoofdstukken sluiten wij dit hoofdstuk af met een korte conclusie (paragraaf 6.4).

6.2 Participatie: een formele opgave

Tijdens de implementatie van de KRW heeft publieke participatie op drie manieren vorm gekregen: het vastleggen van *formele inspraakmomenten*, het instellen van *klankbordgroepen* en het opzetten van *gebiedsprocessen*.

In het Kabinetsstandpunt Pragmatische Implementatie (2004) wordt gesteld dat de formele verplichtingen voor informatievoorziening en consultatie zijn opgenomen in het Nederlands wetsvoorstel voor de verankering van de KRW.¹⁰⁶ Dat de vereiste formele inspraakmomenten vanuit de KRW zijn overgenomen in nationale wetgeving wordt bevestigd in de Decembertota's van 2005 en 2006.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Europees Parlement, *RICHTLIJN 2000/60/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD*, Bijlage V, Brussel: Europees Parlement, art. 14.

¹⁰⁵ Verschillende auteurs (2003) *Handboek KRW*, p. 8

¹⁰⁶ Notitie: *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland*, p. 17; zie: http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Bijlage%20aanvullende%20informatie%20tbv.%20behandeling%20wetsvoorstel%20ter%20implementatie%20van%20de%20EG-kaderrichtl_tcm195-137550.pdf

¹⁰⁷ Decembertota 2005 en Decembertota 2006.

De publieke participatie kreeg in tweede instantie vorm door de landelijke Regiegroep Water en de RBOs, in lijn met de voorschriften uit het handboek KRW, te laten ondersteunen door klankbordgroepen. De klankbordgroepen werden gevormd door vertegenwoordigers van de terreinbeheerders en verschillende belangenorganisaties. De klankbordgroepen werden in 2005 actief en zijn tot aan de opstelling van de definitieve SGBPs bij de implementatie van de KRW betrokken gebleven.

Naast het wettelijk vastleggen van inspraakmomenten en het installeren van klankbordgroepen hebben de waterschappen inspanningen gedaan om de publieke participatie vorm te geven. Deze inspanningen hebben bestaan uit het opzetten van in totaal 140 gebiedsprocessen. De gebiedsprocessen, voornamelijk opgezet per waterlichaam, zijn tussen 2006 en begin 2008 uitgevoerd en hadden als doel belangenorganisaties “mee te laten denken om de meest kosteneffectieve oplossingen voor knelpunten in het waterbeheer te vinden”.¹⁰⁸ Daarmee draaiden de gebiedsprocessen niet enkel om het betrekken van burgers en belangenorganisaties bij het opstellen van maatregelen voor de KRW maar ook om *synergie* tussen maatregelen voor de KRW, Natura2000 en de WB21 en hun effect op ruimtelijke ordening, het waterbeheer en aanpalende beleidsterreinen te bewerkstelligen. Alle gebiedsprocessen zijn begin 2008 afgerond en meegenomen in een regionaal en thematisch harmonisatietraject gefaciliteerd door DGW (zie ook hoofdstuk 2).

Tussentijdse evaluaties

Gedurende de implementatie van de KRW zijn op verschillende momenten, en door verschillende partijen, tussentijdse inventarisaties en evaluaties van de publieke participatie en de betrokkenheid van belangengroepen gemaakt. De KRW is in nationale wetgeving doorgevoerd (zie hoofdstuk 2) waarbij ook de verplichtingen voor informatievoorziening en consultatie zijn verankerd in de wet.¹⁰⁹ Rondom deze eerste stap voor het realiseren van publieke participatie bij het implementeren van de KRW hebben zich geen problemen voorgedaan.

Klankbordgroepen

Over het functioneren van de klankbordgroepen zijn wisselende geluiden bekend. Uit verschillende documenten blijkt dat de klankbordgroepen als het belangrijkste instrument voor participatie in de regio's worden gezien.¹¹⁰ Dit geldt zowel voor het informeren als voor het consulteren van betrokken partijen. Daarbij is opgemerkt dat de klankbordgroepen hoofdzakelijk zijn gebruikt om partijen te informeren en in veel mindere mate om te consulteren.¹¹¹ Zo is gesteld dat de invloed van de klankbordgroepen op de inhoudelijke invulling van concepten beperkt is gebleven.¹¹² De meningen van geïnterviewden over het succes ervan lopen sterk uiteen: “De bijeenkomsten van de klankbordgroep waren Poolse landdagen, waarbij iedereen wat mocht zeggen ongeacht of er enige kennis van het systeem aanwezig was.” Tot: “De invloed van de Klankbordgroep is voldoende geëffectueerd”.

¹⁰⁸ Startdocument gebiedsprocessen KRW en WB21 Rijn-Oost; zie:

<http://www.wgs.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/24450/microsoftword-startnotitierijn-oostversierao16nov2006.pdf>

¹⁰⁹ Notie: *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland*, p. 17

¹¹⁰ Waterdienst en IBT Marktonderzoek (2006) *Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: Waterdienst en IBT Marktonderzoek (iof Ministerie V&W/RWS); Universiteit Utrecht/Aquaterra (2008) *Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de KRW*, Utrecht: Universiteit Utrecht (Aquaterra).

¹¹¹ Waterdienst en IBT Marktonderzoek (2006) *Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: Waterdienst en IBT Marktonderzoek (iof Ministerie V&W/RWS), p. 5

¹¹² Universiteit Utrecht/Aquaterra (2008) *Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de KRW*, Utrecht: Universiteit Utrecht (Aquaterra), p. 138.

Als voornaamste punt van kritiek is hierbij naar voren gekomen dat de ambtelijke voorbereiding van maatregelen als belangrijkste moment voor inspraak wordt gezien door belangenorganisaties. De klankbordgroep is echter aan het RBO en niet aan het RAO verbonden waardoor invloed op deze fase uitgesloten is. Toch worden de klankbordgroepen over het algemeen als het *belangrijkste* instrument voor *actieve betrokkenheid* van belangenorganisaties gezien.¹¹³

Gebiedsprocessen

Met betrekking tot de gebiedsprocessen wijzen tussentijdse rapportages uit dat grote verschillen bestaan wat betreft de opdeling van gebieden, de structuur van de processen, de duur van de processen en geleverde uitkomsten.¹¹⁴ Tegelijkertijd is een aantal overeenkomsten vastgesteld met betrekking tot de betrokken partijen en de tijd en inspanning die nodig zijn geweest van de kant van de waterschappen en van de belangengroepen.¹¹⁵ Na voltooiing van de gebiedsprocessen is een regionaal en thematisch harmonisatietraject gestart door DGW. De rapportages van deze trajecten wijzen ook op een aantal opvallende verschillen tussen de regio's wat betreft de maatregelen die zijn voorgesteld in het kader van de KRW.¹¹⁶ Als overeenkomst tussen de processen is vooral gewezen op een gebrek aan transparante motivatie voor de gekozen maatregelen. Deze transparantie is wel nodig om de verschillen in gebiedsprocessen en de maatregelen te verantwoorden in de SGBPs.

De strakke planning heeft ervoor gezorgd dat kennisleemtes uit de voorgaande fasen van de implementatie grotendeels zijn doorgeschoven naar gebiedsprocessen. Er was eenvoudigweg geen tijd om alle informatie voorafgaand aan de gebiedsprocessen te verzamelen. Echter, ook de gebiedsprocessen hebben er niet voor kunnen zorgen dat alle kennisleemtes volledig zijn opgevuld. Daarnaast hebben de processen niet kunnen voorkomen dat inhoudelijke tegenstellingen tussen bijvoorbeeld landbouw en natuurorganisaties blijven bestaan.¹¹⁷

Publieke participatie

Over de publieke participatie in het algemeen zijn gedurende het implementatieproces een aantal conclusies getrokken. Zo is gesteld dat ondanks het feit dat de KRW *actieve betrokkenheid* vereist, dit niet van meet af aan aandacht heeft gekregen.¹¹⁸ Actieve betrokkenheid werd veelal ingevuld als *informereren*. De informatievoorziening over de implementatie van de KRW is in de meeste gevallen op orde geweest.¹¹⁹ Burgers en belangenorganisaties zijn van ontwikkelingen op de hoogte gehouden met behulp van websites, nieuwsbrieven, brochures en informatiebijeenkomsten. *Consultatie* van burgers en belangenorganisaties heeft in veel mindere mate plaats gevonden. De consultatie voldeed echter wel aan de verplichtingen door de formele inspraakprocedure en de instelling van de klankbordgroepen. De actieve

¹¹³ MB Advies (2009) *Factfinding deskstudie naar de Nederlandse publieke participatie activiteiten in het kader van de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water 2000-2009*, Tilburg: MB Advies (i.o.v. RWS/Waterdienst).

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Ministerie V&W/DGW (2007) *Regionale Harmonisatie, Hoofdrapport*, Den Haag: Ministerie V&W/DGW p. 1; zie: <http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/13910/hoofdrapportregionaleharmonisatie.juni07.pdf>

¹¹⁷ Universiteit Utrecht/Aquaterra (2008) *Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de KRW*, Utrecht: Universiteit Utrecht (Aquaterra), p. 142

¹¹⁸ Waterdienst en IBT Marktonderzoek (2006) *Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: Waterdienst en IBT Marktonderzoek (ioV Ministerie V&W/RWS), p. 9.

¹¹⁹ MB Advies (2009) *Factfinding deskstudie naar de Nederlandse publieke participatie activiteiten in het kader van de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water 2000-2009*, Tilburg: MB Advies (i.o.v. RWS/Waterdienst).

betrokkenheid van maatschappelijke organisaties heeft enkel vorm gekregen in de klankbordgroepen.¹²⁰

Betrokkenheid burgers

Er is tussentijds geconcludeerd dat *burgers* nauwelijks betrokken zijn geweest bij de implementatie van de KRW. De opmerking werd hierbij gemaakt dat een burger participatietraject niet noodzakelijk wordt geacht door de meeste betrokkenen. Wel is de optie tot participatie wenselijk vanuit de KRW gedachte.¹²¹

Over het geheel genomen en gezien de beperkte mate van publieke consultatie en actieve betrokkenheid is de vraag gesteld of er voldoende draagvlak is gecreëerd voor een soepele implementatie.¹²²

6.3 Dominante beelden

De bevindingen vastgelegd in de tussentijdse rapportages worden grotendeels bevestigd door de uitkomsten van de interviews en de survey. Ook de meningen van de geïnterviewden over het succes van de participatie van belangengroepen lopen uitteent.

Wettelijke inspraak onbelangrijk in publieke participatie

Het vastleggen van *wettelijk inspraakprocedures* is soepel verlopen maar wordt door de geïnterviewden niet als een belangrijk aspect van de publieke participatie naar voren gebracht. Wel wordt door één van de respondenten opgemerkt dat

“[parallele] besluitvormingsprocedures te weinig recht doen aan de behoefte om inspraakreacties goed (ook bestuurlijk) op elkaar af te stemmen en te bespreken met maatschappelijke partners.”

Klankbordgroepen: veel inspanning gevraagd, weinig resultaat geboekt

De rol van *klankbordgroepen* is vaak ter sprake gekomen tijdens interviews in het kader van de regionale processen en het opstellen van de SGBPs. De invloed die de klankbordgroepen op het implementatieproces hebben gehad wordt gevarieerd beoordeeld. Kritiek uit de regio is vooral gericht op de geringe invloed die klankbordgroepen konden uitoefenen omdat zij pas in beeld kwamen nadat de conceptplannen waren opgesteld door het RAO. Zo stelt een geïnterviewde uit Rijn Noord:

“het commentaar van de klankbordgroepen werd bij het verslag van het RAO gevoegd maar de opmerkingen zijn nauwelijks overgenomen door het RBO. De klankbordgroepen mochten nog een plasje over de plannen doen maar de pap was min of meer gestort”.

Naast de geringe invloed die de klankbordgroepen op het proces hadden werd tijdens de interviews door verschillende partijen kritiek geleverd op de inspanningen die

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Idem.

¹²² Universiteit Utrecht/Aquaterra (2008) *Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de KRW*, Utrecht: Universiteit Utrecht (Aquaterra), p. 142.

nodig waren om bij de verschillende klankbordgroepen aanwezig te zijn. Veel organisaties vielen onder verschillende regio's en hadden daardoor een plaats in meerdere klankbordgroepen. Het voorbereiden en bijwonen van de klankbordgroepen zorgde in die gevallen voor veel werk. Als laatste punt van kritiek kwam naar voren dat er twijfels bestonden bij zowel de belangenorganisaties als de bestuurlijke organisaties over hoe de participatie ingevuld moest worden. In sommige gevallen dienden de klankbordgroepen als een middel om belangenorganisaties te informeren, terwijl in andere gevallen daadwerkelijk gediscussieerd werd over maatregelen.

Gebiedsprocessen: wisselende invulling, wisselend resultaat

Ook de *gebiedsprocessen* worden wisselend beoordeeld. De gebiedsprocessen werden door de waterschappen geïnitieerd en bij hen bestond aanvankelijk twijfel over de precieze vereisten die de KRW aan de participatie stelt. Verschillende geïnterviewden geven aan dat men zich aanvankelijk afvroeg of inspraak gelijk staat aan participatie en waar en hoe welke partijen betrokken moesten worden. Als gevolg van deze onzekerheden en de vrije hand die waterschappen kregen tijdens de inrichting, zijn de gebiedsprocessen zeer verschillend ingevuld. Sterke verschillen ontstonden tussen de hoeveelheid en omvang van de gebiedsprocessen per regio, de betrokken partijen en het aantal bijeenkomsten. Daarnaast is opgemerkt dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop waterschappen en RWS de gebiedsprocessen hebben ingevuld: "Gebiedsprocessen op waterschapsniveau zijn intensief geweest. Op landelijk niveau van de Rijkswateren ontbrak dat."

Ondanks het wisselende resultaat geeft een meerderheid van respondenten er de voorkeur aan om de gebiedsprocessen te behouden voor een volgende planfase (69%, n=178). De gebiedsprocessen lijken volgens respondenten minder toepasbaar in andere watertrajecten: een lichte minderheid van respondenten zou de gebiedsprocessen graag elders toegepast zien worden (48%, n=116). Een ruime meerderheid van de respondenten is het eens met de stelling dat "de gebiedsprocessen essentieel [zijn] geweest voor het betrekken van maatschappelijke partijen bij de implementatie" van de KRW (82%, n=206).

Beperkt rekening gehouden met organisaties met een wettelijke taak

Wat betreft de manier waarop belangenorganisaties over het geheel gezien bij het implementatietraject zijn betrokken is vooral kritiek gekomen op de rol van organisaties met een wettelijke taak. Met name de drinkwaterbedrijven zijn ontevreden over hun rol en positie in het proces. Bij monde van VEWIN hebben zij aangegeven, als organisaties met een wettelijke taak, niet tevreden te zijn met hun rol als belangenorganisatie en positie in de klankbordgroep. Dat geldt in mindere mate ook voor beheerders van terreinen die onderdeel uitmaken van EHS/NATURA2000. Een geïnterviewde liet weten:

"Het zou goed zijn om drinkwaterbedrijven mee te nemen in het proces. Drinkwaterbedrijven kijken ver vooruit en hebben veel inhoudelijke kennis. Bovendien is vastgelegd in de wet dat hun taak van groot openbaar belang is. Organisaties met een dergelijke wettelijke taak moeten in overleg met overheden kunnen om hun bronnen veilig te stellen."

De grafieken in tekstbox 4.1 onderstrepen deze bevindingen.

Participatie burgers

Gedurende de implementatie van de KRW is er veel tijd en energie gestopt in het betrekken van burgers. Er is veel informatiemateriaal gedrukt en verspreid. Ook is er een uitgebreide website opgezet (www.kaderrichtlijnwater.nl) waar veel informatie te vinden is over de implementatie van de KRW. Daarnaast is er in elk (deel)stroomgebied een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd. De opkomst was echter laag.

Ondanks al deze inspanningen zijn geïnterviewden overwegend negatief wat betreft het succes van het betrekken van burgers bij de implementatie van de KRW. De gekozen weg leidt vooral tot passieve betrokkenheid in de vorm van informeren. Burgers zijn echter nauwelijks *actief betrokken* bij het implementatietraject. Gelijktijdig zetten geïnterviewden vraagtekens bij de noodzaak en wijze waarop burgers actief betrokken zouden kunnen worden bij de implementatie van complex beleid zoals de KRW.

Op de stelling “de burger moet meer betrokken worden bij de implementatie van de KRW” wordt door een kleine meerderheid van bestuurders positief gereageerd (53%, n=9). Ambtenaren zijn minder enthousiast over het idee de burger meer te betrekken bij de implementatie van de KRW: een kleine minderheid reageert negatief op deze stelling (52%, n=96). Respondenten van belangengroepen, ten slotte, reageren in meerderheid positief op de stelling (60%, n=39).

6.4 Conclusie

Uit zowel de tussentijdse rapportages als de interviews ontstaat een gemengd beeld wat betreft het succes van de publieke participatie tijdens de implementatie van de KRW. Om dit beeld nader te specificeren delen we het op in een aantal kenmerken van participatie. Het eerste onderscheid dat gemaakt kan worden betreft twee onderwerpen die ook in een eerder stadium zijn gehanteerd; *informeren* en *adviseren*. Met betrekking tot het informeren van belangenorganisaties en burgers zijn de uitkomsten in het algemeen positief. Over het adviseren zijn de reacties verdeeld. Tijdens de klankbordgroepen en gebiedsprocessen hebben betrokken partijen hun belangen gedeeltelijk kenbaar kunnen maken.

Opvallend is dat de meningen over het betrekken van maatschappelijke partijen sterk verschillen tussen de afzonderlijke groepen respondenten. Een ruime meerderheid bestuurders en ambtenaren is het eens met de stelling dat “er in de afweging van te nemen maatregelen voldoende [is] geluisterd naar maatschappelijke partijen” (resp. 81% en 74%, n=13 en n=123). Een ruime meerderheid van respondenten van deze maatschappelijke partijen is het echter oneens met deze stelling (59%, n=40).¹²³

Spanning tussen grondigheid en tijdigheid

Uit zowel de voorgaande studies als de interviews blijkt een spanning tussen de tijd die *grondige* participatie vergt en de *tijdsdruk* en strakke deadlines waarmee de implementatie van de KRW gepaard is gegaan. Hoe meer partijen betrokken worden,

¹²³ Het verschil is statistisch significant: $\chi^2=24,415$; $df=2$; $p<0,001$; Cramér's $V=0,321$.

hoe meer deze partijen kunnen meedenken over de te nemen maatregelen, hoe meer tijd er beschikbaar moet zijn. En tijd was schaars tijdens de implementatie van de KRW.

Zowel in de klankbordgroepen als de gebiedsprocessen lijken vanuit deze afweging tussen *grondigheid* en *tijdigheid* beslissingen te zijn genomen. De tijdigheid heeft daarbij altijd voorop gestaan. De deadlines vanuit de EU waren strak en zijn nooit verschoven als het gevolg van onvoldoende of onvoltooide participatie. Een uitspraak uit een interview met een gebiedsprocescoördinator illustreert deze keuze:

“In eerste instantie hebben we geprobeerd het heel democratisch en gezamenlijk op te bouwen, maar daar waren teveel bijeenkomsten voor nodig. De strategie werd gewijzigd en het waterschap heeft meer de leiding genomen en doelen vastgesteld.”

Gezien de keuze voor tijdigheid is een terechte vraag, die ook in verschillende interviews terug is gekomen, of er voldoende gebruik is gemaakt van de kennis aanwezig bij de verschillende betrokken partijen. De representatieve rol van belangenorganisaties kwam daardoor eveneens onderdruk te staan: “voor organisaties zonder eigen staf is de druk op de particuliere leden ... enorm, vooral gelet op het strakke tijdspad en de zee van documenten”.

Een tweede vraag die veelvuldig terugkwam tijdens interviews is of er met dit proces voldoende draagvlak is gecreëerd om de KRW maatregelen uit te voeren in de volgende planfasen (2009-2015, 2015-2021, en 2021-2027). Wat betreft het gebruik maken van kennis beschikbaar in de regio zijn de meeste reacties positief, hoewel tijdsdruk hierbij wel een negatieve rol heeft gespeeld. Wat betreft het creëren van draagvlak zijn de meningen verdeeld. Enerzijds liggen er concrete maatregelen die gesteund worden door verschillende belangengroepen. Anderzijds is opgemerkt dat belangentegenstellingen blijven bestaan en dat vooral natuurorganisaties en drinkwaterbedrijven ontevreden zijn over het ambitieniveau.

Een belangrijk vraag die door meerder geïnterviewden is gesteld is wat Europa straks van het participatieproces vindt. Participatie is een vereiste in de richtlijn maar heeft op zeer verschillende manieren vorm gekregen. Wat het *informer*en van belangengroepen en burgers betreft is er veel gedaan. Het *adviser*en heeft in mindere mate plaatsgevonden en was enkel gericht op belangengroepen. Van *consultatie* en meebesluiten is slechts sprake in enkele gebiedsprocessen. De vraag die Brussel zal beantwoorden blijft dan ook of de participatie grondig genoeg is geweest en of burgers voldoende bij de implementatie van de KRW zijn betrokken.

Op zoek naar efficiënte participatie

Het doel van participatie is het bewerkstelligen van een breed gedragen en op de lokale omstandigheden afgestemd maatregelenpakket. Wanneer het participatieproces teveel te lijden heeft onder tijdsdruk kan het creëren van draagvlak en het meenemen van lokaal beschikbare informatie in gevaar komen.

Uit de evaluatie blijkt dat tijdsdruk een belangrijke rol heeft gespeeld in de wijze waarop aan participatie vorm gegeven is. Tegelijkertijd zijn de meeste partijen van mening dat binnen de beschikbare tijd, en met de gegeven middelen, een heel goed

resultaat geboekt is. Ondanks deze tevredenheid komt een aantal punten naar voren waarop verbetering mogelijk is of die in de toekomst terug zullen komen. Ten eerste is de rol van de klankbordgroepen regelmatig als te beperkt neergezet. De klankbordgroepen moeten meer invloed kunnen hebben op de ambtelijke voorbereiding van maatregelen en daarmee een meer adviserende rol krijgen. Ten tweede zijn organisaties met een wettelijke taak ontevreden over hun positie in het implementatietraject. Zij willen niet enkel als belangenorganisatie maar ook als bestuurlijke organisatie meegenomen worden in het proces. Ten derde zou burgerparticipatie een grotere rol kunnen krijgen. Er wordt echter van meerdere kanten getwijfeld aan het nut en de noodzaak van de betrokkenheid van individuele burgers. De mening van de EU zal op dit punt waarschijnlijk een grote rol gaan spelen.

7. Nederland in het internationale speelveld

7.1 Inleiding: schets van Nederland in het internationale speelveld

“Wij zijn gedoemd tot internationale coördinatie”

De KRW stelt dat wanneer stroomgebieden internationaal zijn er een internationale coördinator moet komen. In Nederland zijn alle stroomgebieden internationaal, ongeveer driekwart van elke stroomgebieden bevindt zich in het buitenland, en bovenstrooms. “Wij zijn gedoemd tot invulling geven aan internationale coördinatie.” Daarbij speelt uitdrukkelijk het subsidiariteitsprincipe (alleen internationaal wat internationaal moet); het proportionaliteitsprincipe (wat je internationaal afsprekt moet ook effectief zijn) en “niet attitude personnel” (ga geen persoonlijke meningen verkondigen, daar hebben we het vooroverleg voor).

KRW vereist internationale samenwerking op planniveau en lidstaatsniveau

Voor de implementatie van de KRW zijn twee vormen van internationale samenwerking van belang:

- Voor coördinatie en afstemming van beheerplannen en maatregelenprogramma's in grensoverschrijdende stroomgebieden.
- Voor coördinatie en afstemming met de EU en andere lidstaten over implementatievraagstukken.

Structuren benodigd voor coördinatie grensoverschrijdende plannen¹²⁴

De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die lidstaten verplicht om te zorgen voor een goede toestand van oppervlakte- en grondwater. Voor de verschillende stroomgebieden dienen de lidstaten beheerplannen en maatregelenprogramma's op te stellen. Voor grensoverschrijdende stroomgebieden bestaat een coördinatieverplichting of samenwerkingsverplichting ten aanzien van het opstellen van de plannen; dit houdt in dat de (decentrale) waterbeheerders formeel of informeel hun plannen moeten afstemmen. Daarbij kunnen zij gebruik maken van reeds bestaande structuren. Zulke structuren bestaan er voor interstatelijke samenwerking, om uitwerking te geven aan internationale verdragen. Daarnaast kunnen decentrale waterbeheerders, ten behoeve van afstemming op regionaal niveau, ook zelf contact zoeken met elkaar.

De stroomgebiedsgerichte benadering staat ook centraal in de Hoogwaterrichtlijn en ook voor de implementatie van deze Europese richtlijn zullen verantwoordelijke overheden in grensoverschrijdende stroomgebieden met elkaar moeten samenwerken. De overstromingsrisicobeoordelingen die lidstaten op grond van deze richtlijn voor de verschillende stroomgebieden moeten uitvoeren dienen uiterlijk op 22 december 2011 te worden voltooid. Ook vanuit dit perspectief is het van belang dat er adequate structuren zijn of worden ontwikkeld voor het beheer van stroomgebieden.

¹²⁴ Gilissen, H.K. (2009) *Internationale en regionale grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer*, Waterstaatreeks, Den Haag: SDU Uitgevers.

Bestaande interstatelijke samenwerking volstaat niet voor KRW

Voor de implementatie van de multilaterale verdragen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems (opgesteld ter implementatie van het Verdrag van Helsinki) zijn destijds internationale riviercommissies opgericht: de Internationale Maascommissie (IMC), de Internationale Scheldecommissie (ISC) en de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR). Voor de uitvoering van het Eems-Dollard Verdrag is geen afzonderlijke internationale commissie opgericht. Wel zijn twee overlegstructuren opgericht: de Stuurgroep Eems en Coördinatiegroep Eems. Daarnaast staat de implementatie van de KRW op de agenda van een informeel netwerk van Nederlandse en Duitse partners die zorgen voor bilaterale afstemming. Dit informele netwerk vervangt het overleg in de formele Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie (PGC). De PGC is ooit opgericht op grond van het Grensverdrag, maar leidt nu een slapend bestaan. Ook voor de Belgisch-Nederlandse samenwerking zijn naast de formele commissies voor interstatelijke afstemming meer informele, bilaterale commissies opgericht onder de vlag van het Nederlands-Vlaams Integraal Wateroverleg en het Waals-Nederlands Wateroverleg.

Structuur- en cultuurverschillen bemoeilijken grensoverschrijdende samenwerking

Naast de samenwerking tussen staten kunnen ook regionale waterbeheerders, veelal lokale en regionale overheden, samenwerking met elkaar zoeken om doelstellingen en plannen af te stemmen, vooral met betrekking tot kleinere waterlopen. Dit kunnen zij doen op basis van de Waterwet (grensoverschrijdende waterakkoorden) of op meer informele basis. In België en Duitsland is het waterbeheer echter anders georganiseerd dan in Nederland; dit bemoeilijkt het vinden van de juiste overlegpartners. In Duitsland bijvoorbeeld geven de zestien Länder elk een eigen invulling aan hun autonome bevoegdheden; dat heeft geleid tot zestien verschillende systemen van waterbeheer. Een tegenhanger van waterschappen is afwezig.¹²⁵ Ook België kent een andere organisatie van de waterstaatstaken dan de Nederlandse. Hoewel er meer uniformiteit is in de aanpak, zijn de bevoegdheden binnen de verschillende Gewesten en Gemeenschappen verdeeld over een groot aantal overheidsorganen. Deze structuurverschillen maken formele, bestuurlijke samenwerking moeilijk. Daarnaast vormen cultuurverschillen een belemmering voor samenwerking.

“Het KRW *greenfield* idee past niet bij bestaande structuren”

De KRW is bedoeld om in de hele EU een vergelijkbare vorm van waterbeheer te krijgen. De Nederlandse vorm van waterbeheer is echter anders dan de KRW opzet. Het lijkt er op dat er sterk geprobeerd is om de KRW aan te passen aan de bestaande structuur in Nederland, en dat lijkt in meer landen te zijn gebeurd. Een Griekse waterdirecteur stelde eens: “in de EU zijn we bezig om met een bestaande opzet de gevraagde producten zo goed mogelijk te simuleren.” Een van de uitgangspunten in Nederland was “we gaan niet reorganiseren.” De insteek was om met de bestaande structuur invulling te geven aan de KRW. Het KRW *greenfield* idee past niet bij bestaande structuren.

¹²⁵ Gilissen, H.K. (2009) *Internationale en regionale grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer*, Waterstaatreeks, Den Haag: SDU Uitgevers, pp. 66-68.

Afstemming Nederland-EU met betrekking tot implementatievraagstukken

In het overleg van Europese Waterdirecteuren vindt overleg en afstemming plaats tussen de lidstaten over hun standpunten ten aanzien van de implementatie van de KRW. De KRW is immers een kaderrichtlijn. Het schrijft geen gedetailleerde doelen en maatregelen voor waterkwaliteit voor.¹²⁶

Het waterdirecteurenoverleg is in 1995 ontstaan en vormt het informele overlegorgaan op het gebied van waterbeheer. Direct onder het overleg van de Waterdirecteuren hangt een Strategische Coördinatiegroep, met daaronder inhoudelijke werkgroepen. Het Waterdirecteurenoverleg is verantwoordelijk voor een Common Implementation Strategy (CIS), dat de daadwerkelijke implementatie van de KRW coördineert, o.a. met behulp van Guidance Documents. Zo zijn er grofweg drie lagen te onderscheiden: de besluitvorming, de dagelijkse leiding, en de inhoud. Nederland is volgens één van de gesprekspartners in alle lagen redelijk vertegenwoordigd. De Nederlandse vertegenwoordiger in de dagelijkse leiding, de tweede laag, geeft aan dat hij zichzelf ziet als iemand die sleutelfiguren op nationaal en internationaal niveau aan elkaar koppelt. Hij houdt zich vooral bezig met het linken van het nationale en internationale niveau, om te zorgen dat “wat je in Brussel uitdraagt, in Nederland compatibel is” en visa versa.

Sterke rol van Nederland in voorbereidingsfase KRW

In de loop van de jaren 1970 en 1980 was er een lappendeken aan Europese richtlijnen ontstaan die van invloed waren op het waterbeleid: Oppervlaktewater (1975), Zwemwater (1976), Gevaarlijke Stoffen (1976), Viswater (1978), Schelpdierwater (1979), Drinkwater (1980) en Grondwater (1980). In 1991 kwamen daar de Richtlijn betreffende Behandeling Stedelijk Afvalwater en de Richtlijn Nitraten bij. Vanaf 1995 was er een kleine groep landen, “de bende van vijf” (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Spanje), die op informele basis overleg voerde om het versnipperde Europese waterbeleid te vereenvoudigen, te verbeteren en doorzichtiger te maken. Het Europese Parlement ondersteunde dit voornemen; het paste goed in haar nieuwe taken. Ook de Raad van Ministers van Milieu was voor en het voorstel werd gesteund door de EU Waterdirecteuren. Zij wisten de Europese Commissie te overtuigen de aanvankelijke bezwaren naast zich neer leggen – de EC wilde eerst dat de bestaande richtlijnen goed zouden worden uitgevoerd.

Nederland speelde een voorname rol in het pleidooi voor uniformering van Europees waterbeleid.¹²⁷ Als lid van de bende van vijf had het twee notities gepubliceerd waarin zij de Nederlandse visie op de uniformering van Europees waterbeleid formuleerden.¹²⁸ Die werden positief ontvangen en om brede steun te verwerven voor deze visie werd voor de eerste maal een overleg tussen de Waterdirecteuren van de lidstaten bijeengeroepen. Dit informele overleg van Waterdirecteuren is vanaf 1996, toen de EC eenmaal had besloten tot een voorstel voor een Europese Kaderrichtlijn Water, blijven bestaan om de implementatie van de KRW te coördineren.

¹²⁶ Wiering, M.A., H.F.M.W. van Rijswijk en P. Leroy, Chapter 1 Introduction. In: Uitenboogaart, Y., J.J.H. van Kempen, M.A. Wiering en H.F.M.W. van Rijswijk (eds.) (2009) *Dealing with complexity and policy discretion: A comparison of the implementation process of the European Water Framework Directive in five Member States*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 11.

¹²⁷ Zie ook S. Melis en R. Boudewijn (2002) *Casestudy naar “Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” ofwel de “Kaderrichtlijn Water”*, Den Haag: Instituut Clingendael.

¹²⁸ *Het commissievoorstel inzake de ecologische waterkwaliteit en de onderlinge afstemming van de Europese waterrichtlijnen. Stellingname van de Nederlandse delegatie (OWN-82/94, 1994) en Elements for a framework directive on water resources. Non-paper by the Netherlands (Juni 1996).*

Stroomversnelling Europese besluitvorming: Nederland verliest grip

Toen de commissie eenmaal om was, ging de besluitvorming erg snel. Het was de eerste richtlijn waarover het Europese Parlement zijn medewetgevingsrecht (zojuist verworven met het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam) kon uitoefenen. Het EP moest instemmen met de voorstellen, middels een eerste lezing, een tweede lezing en eventueel een conciliatieprocedure. De besluitvorming over de KRW had ook nog onder het oude verdrag kunnen plaatsvinden, maar het EP heeft invloed afgedwongen. Eén van de geïnterviewden vertelde:

“Uiteindelijk zijn ongeveer 250 amendementen op de tekst van het oorspronkelijke voorstel ingediend. Daaronder was een aantal belangrijke amendementen die wij als Nederland ook wilden, maar wij hadden een te zwakke positie, zodat die niet in de oorspronkelijke tekst waren opgenomen. Bijvoorbeeld de uitfasering van lozingen van prioritaire stoffen (de overeengekomen tekst in het OSPAR comité), en passages met betrekking tot de termijnen, met name op het gebied van de rapportage en de transparantie van de documenten.”

“Wat ons niet is gelukt, is om de resultaatsverplichtingen om te buigen tot inspanningsverplichtingen; dit laatste had onze voorkeur. Ons pleidooi voor inspanningsverplichting kwam mede voort uit onze ervaringen met andere richtlijnen. Als benedenstroomsland hebben wij geen invloed op zaken die bovenstrooms gebeuren.”

7.2 De tanende invloed van Nederland op de totstandkoming van de KRW

Van initiatiefnemer tot slachtoffer

In een korte tijdspanne verwordt Nederland van initiatiefnemer, lid van de ‘bende van vijf’, tot volger die de processen maar net kan bijbenen. Uit de interviews en aanvullende documentatie komt een aantal factoren naar voren dat een rol speelde bij deze ontgoocheling. Ten eerste was de invloed van het Europees Parlement onverwacht en erg groot. Ook ging de besluitvorming ongekend snel voor Europese begrippen. Een tweede factor was dat de Nederlandse waterbelangen zwak vertegenwoordigd waren in de Raad van Ministers. Het dossier werd behartigd door de Minister van VROM. De Minister richtte de aandacht vooral op de CO₂-reductie die op grond van het klimaatverdrag moest worden bereikt. Het waterdossier werd door een ambtenaar vertegenwoordigd, weliswaar de Secretaris-generaal, maar ambtenaren hebben in de hiërarchische Brusselse context minder aanzien en invloed dan ministers. *“Dat de minister de onderhandelingen aan ambtenaren overliet heeft onze onderhandelingspositie verzwakt”*, werd door één van de geïnterviewden aangegeven. Bovendien ontbeerde VROM de noodzakelijke dossierkennis: de waterafdeling was daar net wegbezuinigd.

Deze factoren hebben bijgedragen aan een tanend zelfvertrouwen van Nederland. Het vertrouwen in het eigen waterkwaliteitsbeleid, dat altijd erg groot was, daalde snel:

“Wij hadden vanuit de regio’s meegekregen dat ons beleid er al op was ingericht, maar dat bleek niet zo te zijn. Bovendien ging het nu om resultaatsverplichtingen in plaats van de door ons gewenste inspanningsverplichtingen. Als we dit hadden geweten, waren we er nooit aan begonnen.”

Dit zelfvertrouwen in het waterkwaliteitsbeleid bleek overigens niet exclusief aan Nederland voorbehouden.

“Het beeld dat onder Europarlementariërs leefde was dat 80% van de waterkwaliteit in orde was en 20% niet. In werkelijkheid was het net andersom: 20% was in orde, 80% niet”.

Langzaamaan werd duidelijk voor welke opgave de KRW Nederland stelde.

“Men is zich er van bewust geworden dan het niet een retrospectief richtlijn is, maar een richtlijn op de toekomst gericht.”

Het spel wordt elders, met andere spelregels, gespeeld

Vanuit een evaluatief perspectief is de ontgoocheling van de Nederlandse vertegenwoordigers in Europa als volgt te duiden. De consensus die bestond onder de ambtelijke initiatiefnemers over doel en vorm van de KRW bleek onvoldoende bestand tegen inmenging van de politiek. Het proces werd ‘overgenomen’ en voortgezet in het tripartiete overleg tussen Europese Commissie, Europarlement en de voorzitter van dat moment. De ambtelijke netwerken waarin beleid tot dan toe was voorbereid strekten zich niet uit tot de politici die deelnamen in de besluitvormingsarena’s. Het commitment van VROM aan water bleek onvoldoende: ‘water’ kreeg geen prioriteit op de agenda en de ambtenaren van V&W waren kennelijk niet bij machte om VROM, minister en ambtenaren, te mobiliseren. De ambtelijke voorbereiders kwamen terecht in een hectisch politiek spel, dat nieuw voor hen was. Zij waren gewend aan een doorwrochte beleidsvoorbereiding, waarin voldoende tijd was voor een zorgvuldige vertegenwoordiging en afweging van belangen en inhoudelijke argumenten, en waarin definities werden uitonderhandeld.

Daarnaast is de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel niet vertrouwd met de juridische voorbereiding en inbreng in een richtlijn. Tijdens één van de masterclasses in dit onderzoek verduidelijkte een deelnemer dit beeld: ongeveer één tot anderhalf jaar voor een finale versie van een richtlijn komen juristen bij het proces om de richtlijn te schrijven. Voor Fransen en Duitsers is dit heel gebruikelijk, daar moeten nationale regels zo worden vormgegeven dat ze op federaal niveau kunnen worden geïmplementeerd, maar Nederland heeft geen ervaring met het schrijven van federale richtlijnen. Nederland heeft zelfs eerder een anti-juridische houding. Daar waar waterbeheerders uit andere landen de tekst van de richtlijn van haver tot gort kennen, bestaat er onder Nederlandse waterbeheerders, op alle bestuursniveaus, grote onbekendheid met de tekst.

In het geval van de KRW leidde het proces tot snelle besluitvorming, resulterend in een kaderrichtlijn die zowel procesmatig als inhoudelijk de nodige vrijheid bood tijdens de implementatie. De ambtelijke voorbereiders waren onvoldoende bekend met en voorbereid op het spel en de spelregels van deze nieuwe Europese politiek. De

implementatie van KRW kwam vervolgens wel weer bij netwerken terecht waar zij onderdeel van uitmaakten, en Nederland is dan ook redelijk vertegenwoordigd in de ambtelijke gremia die de implementatie van de KRW vanuit Brussel begeleiden.

Redundante netwerken blijven noodzaak

De KRW is niet geworden wat Nederland voor ogen had met de richtlijn. Dit komt mede omdat de KRW gevormd was in een sterk veranderende politieke omgeving: het Europarlement pakte haar nieuwe rol voortvarend op. De invloed in de gebruikelijke, vooral ambtelijke Europese netwerken, bleek niet voldoende om richting te kunnen blijven geven aan de KRW. Ook de relaties met VROM (ambtelijk en bestuurlijk) waren kennelijk onvoldoende sterk ontwikkeld om de KRW hoger op de agenda van dit departement te krijgen.

Terugkijkend op deze procesgang wordt deze les door geïnterviewden onderschreven. In hoeverre deze les ook betrokken wordt op andere onderdelen van het proces is de vraag. Zo wordt er met enige huiver uitgekeken naar de beoordeling van de SGBPs 'door Brussel': veel respondenten hebben geen idee hoe Brussel de plannen gaat beoordelen. Deze planbeoordeling is niet langer in handen van de inhoudelijke experts, maar van juristen. De netwerken, de partijen en personen die deze klus gaan klaren, en de kaders waarmee deze de SGBPs gaan beoordelen, zijn blijkbaar grotendeels onbekend bij de geïnterviewden.

VROM lijkt zich recentelijk beter voor te bereiden op juridische beoordeling van besluiten. Het opstellen van het *Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water* (BKMW, ook de AMvB Doelstellingen genoemd)¹²⁹ heeft in nauwe en langdurige samenwerking met juristen plaatsgevonden. Er zijn zelfs proefprocessen gesimuleerd om niet voor dezelfde verrassingen te komen te staan als bij de luchtkwaliteit. Hoewel het Ministerie van V&W hierbij betrokken was, stond het BKMW-proces helemaal los van het KRW-proces.

Tot op heden lijkt het KRW proces zich (mede onder invloed van de grote tijdsdruk en de participatie-eis) vooral te hebben gericht op de betrokkenheid van partijen uit de watersector. Het onderhouden, versterken en/of ontwikkelen van redundante relaties met partijen uit andere netwerken, zoals VROM en Europese juristen, of met netwerken die zich met de implementatie van andere Europese richtlijnen bezighouden, waaronder Natura2000, lijkt vooralsnog geen prioriteit te krijgen. Het verschil waarop Nederland dossiers behartigt verschilt van andere lidstaten, en dit werpt een nader licht op bovenstaande bevindingen. In Nederland is de internationale en de nationale behartiging van een dossier in handen van verschillende ambtenaren.

¹²⁹ In het BKMW, een AMvB op basis van de Wet Milieubeheer, zijn de milieukwaliteitseisen en monitoring daarvan vastgelegd, die onder andere voortvloeien uit de KRW. De rest van de KRW is geïntegreerd in de Waterwet. Bron: Uitenboogaart et al., 2009, p. 39-40.

7.3 De ontdekking van de consequenties van de KRW voor Nederland

Van ‘leunstoel compliance’ naar ‘handen uit de mouwen’

Als een van de initiatiefnemers zag Nederland in de KRW een mogelijkheid om de Europese regelgeving met betrekking tot waterkwaliteit te stroomlijnen. Dit werd vooral gevoed door de aanname dat het waterbeheer in Nederland, zowel institutioneel, procesmatig als inhoudelijk, goed op orde was en als voorbeeld zou kunnen dienen voor de rest van Europa. Zo stelde een gesprekspartner:

“Het eerste beeld dat V&W ten aanzien van de KRW uitstraalde was dat van zelfgenoegzaamheid: ‘dat doen we al’. Dat namen wij voor waar aan. Maar gaandeweg kwamen we erachter dat het veel groter en ingewikkelder was.”

Dat dit beeld niet klopte, werd de ambtenaren die Nederland internationaal vertegenwoordigden al snel na de invoering van de KRW duidelijk, onder andere door de pilotstudies Eems en Midden-Holland die in 2001 werden uitgevoerd in opdracht van IKZ. Zo stelde een geïnterviewde: *“Het beeld dat we niets hoefden te doen bleek een misvatting.”* Door de verfijnde Nederlandse wet- en regelgeving kon de KRW niet één-op-één worden vertaald naar de Nederlandse situatie. Het was niet slechts een aanpassing van definities; zo werkt de KRW met resultaatsverplichtingen terwijl Nederland werkte met inspanningsverplichtingen. Ook bleek het slachtofferverhaal niet op te gaan:

“We deden het niet zo goed als we dachten, zelfs ecologisch niet, en dat konden we niet wijten aan onze benedenstroomse ligging.”

Deze misvatting werd wellicht ook gevoed door de Nederlandse wijze van belangenbehartiging in Brussel. Daar waar andere lidstaten een dossier nationaal en internationaal door dezelfde personen laten behartigen, bestond daar in Nederland een duidelijke scheiding tussen ambtenaren die het internationale werk deden en ambtenaren die het nationale werk voor hun rekening namen.

Hoewel het een kaderrichtlijn betrof, bleek de KRW minder ruimte te bieden voor eigenzinnige implementatie dan gedacht: *“Wij hadden het idee dat de KRW ruimte gaf, maar het bleek een soort keurslijf te zijn.”* Zo was Nederland niet gewend om afwegingen te maken vanuit het perspectief van kostenefficiëntie; Nederland was vooral gewend om belangen af te wegen. Tegelijkertijd bestond er ook een sterke aarzeling om in dit keurslijf te stappen. Actoren waren huiverig voor een herhaling van de effecten van de Nederlandse ervaringen met de luchtkwaliteitsrichtlijn. Nederland was daar het braafste jongetje van de klas geweest, en maakte het zichzelf daardoor onnodig moeilijk door hoge ambities te formuleren. Ook de ervaringen met andere richtlijnen, zoals die voor *wetlands* en nitraat, voedden deze zorg.

De zorg dat ambities werden geformuleerd die niet konden worden waargemaakt, was groot. Vooral de landbouwlobby lette er sterk op dat ambities reëel bleven:

“In sommige provincies bestond de neiging scherpe ecologische doelstellingen te formuleren; ambities die voor de bestuurders niet te overzien zijn. Als je bestuurders vroeg naar de sociaal-economische gevolgen daarvan, dan wisten ze het antwoord niet of weigerden dat te geven. Het was voor bestuurders moeilijk om bij te benen. Men weet niet wat men heeft vastgesteld.”

Het besef dat de KRW voor Nederland niet bracht waarop het had gehoopt, en dat Nederland zelfs zijn best zou moeten doen om überhaupt aan de richtlijn te voldoen, zette in eerste instantie vooral de Nederlandse beleidsmakers in Brussel met beide benen op de grond. Pas na de *wake-up call* uit de landbouwhoek met het Aquareinrapport werd ook de Nederlandse watersector zich bewust van de enorme opgave waarvoor zij stonden. Er was werk aan de winkel, de handen moesten uit de mouwen om bijtijds SGBPs te kunnen afleveren. V&W nam de leiding onder het motto ‘haalbaar, betaalbaar en pragmatisch’.

Clever writing

Clever writing, het handig opschrijven van de plannen, was een belangrijke strategie om op een pragmatische wijze SGBPs te maken die aan de KRW-vereisten voldeden. Zo boden de uitzonderingsmogelijkheden ruimte in het keurslijf. Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen hoefden minder ambitieuze doelstellingen te worden geformuleerd. Ook de mogelijkheid om doelbereiking uit te faseren tot 2027 bood lucht en werd veelvuldig gebruikt in de SGBPs. Uiteraard moest dit wel worden verantwoord in de SGBPs. V&W gebruikte de integraliteit van het Nederlandse waterbeleid als argument voor deze fasering. Zo adviseerde zij de regio’s om aan te geven waar maatregelen buiten de KRW genomen worden, die voor belang zijn voor WB21 of Natura2000. Deze zouden wisselgeld (niet zo genoemd) kunnen zijn voor maatregelen die niet binnen KRW genomen worden. Ook wezen zij erop dat maatregelen aan meerdere waterlichamen kunnen worden toegekend.

Nederland is niet het enige land dat dit soort vormen van *clever writing* heeft toegepast. Uit het onderzoek van Uitenboogaart e.a. uit 2009 blijkt dat ook in SGBPs in andere landen slimme strategieën werden gebruikt, ook al zijn deze anders dan die in Nederland zijn gebruikt. Zo heeft geen enkel van de onderzochte landen een definitie van het *stand-still* beginsel opgenomen in de wet, waarschijnlijk om te voorkomen dat het Europese hof hen vastpint op de eigen definitie.¹³⁰ Omdat het schrijfproces in Nederland pas relatief laat van start is gegaan, is wellicht niet optimaal gebruikt gemaakt van dit soort strategieën. Ook is nog altijd een zekere eigenwijsheid te bespeuren in de vormen van *clever writing*. Zo wijst een geïnterviewde erop dat het belangrijk is dat de SGBPs voor de EC herkenbaar zijn:

“Ze werken met checklists, vaak digitaal, om de nationale producten te toetsen, de compliance check. Neem bijvoorbeeld de redenen voor exemption [uitzonderingsbepalingen]. De KRW noemt er drie. In de Nederlandse concept SGBPs wordt nog een vierde reden aangedragen: geen bestuurlijke consensus. Dat past niet binnen het EU uitgangspunt.”

¹³⁰ Uitenboogaart et al., 2009, pp. 212-213.

Deze geïnterviewde wijst erop dat in Nederland bij het opstellen onvoldoende zicht was op de beoordeling van de SGBPs door de EU, of dat ze het wel wisten, maar er niet naar handelden. Dit is onbegrijpelijk omdat Nederland wist (weet) wat er gevraagd wordt en hoe er wordt getoetst:

“Als je dat weet moet het toch makkelijk om je SGBP zo te schrijven, dat je discussie kunt voorkomen? Dit speelde vooral in de beginfase, later gaat het beter.”

Op momenten dat de regio's worstelen met concrete vraagstukken bij het opstellen van de SGBPs, is de weg naar Brussel wel snel gevonden. De Nederlandse vertegenwoordigers in de gremia die het KRW implementatieproces begeleiden weten deze vragen snel op de agenda te krijgen en zorgen ervoor dat een antwoord wordt gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een *Guidance Document*, waar de betreffende regio's mee uit de voeten kunnen. Voor dit soort vraagstukken lijkt Nederland dus voldoende geïntegreerd in Brusselse netwerken, hoewel in de Masterclass deelnemers benadrukten dat deze integratie nog veel beter kan. Zo zijn er slechts drie Brusselse ambtenaren die het KRW dossier behartigen. Daar zou een betere relatie mee kunnen worden opgebouwd. Ook een open en constructieve houding richting de Commissie zou de Nederlandse belangenbehartiging ten goede komen.

De tragiek van het braafste jongentje van de klas

Met de pragmatische aanpak neemt Nederland afscheid van het eigen 'braafste jongetje van de klas' imago. Tegelijk staat deze pragmatische aanpak mogelijk op gespannen voet met beoordelingscriteria Brussel. Nederland neemt daarmee een risico waarvan zij zich niet geheel bewust lijkt. Pas later in het proces lijkt deze bewustwording te komen, maar dan is het al te laat om daar nog wat aan te veranderen. De inschatting is dat de eerste generatie SGBPs nog wel weg kunnen komen met de inspanningsverplichtingen, maar de volgende generatie lukt dat waarschijnlijk niet meer.

Een ander punt is het gebrek aan onderlinge coördinatie tussen de SGBPs. Als deze motiveringen onderling tegenstrijdig zijn, kan Brussel de uitzonderingen ongegrond verklaren. Door de strakke tijdschema's was er geen ruimte om de motivering voor het gebruik van uitzonderingen op elkaar af te stemmen. Ook is er lang in de regio's gewacht op 'duidelijkheid' vanuit Brussel. Voor de inhoudelijke waterexperts was het moeilijk om om te gaan met de ambiguïteit van de KRW. Pas laat dringt het besef tot hen door dat Brussel hen die duidelijkheid niet zal geven. De kaderrichtlijn werkt op een andere manier dan 'gewone' richtlijnen en vereist van de waterexperts een andere werkwijze dan zij zijn gewend.

De oproep tot '*clever writing*' door V&W aan opstellers SGBPs¹³¹ kan op gespannen voet staan met de beoordelingscriteria van Brussel. De oproep is juist vanuit pragmatisme ingeven, 'zorg dat de plannen aan de richtlijn voldoen'. Het is lang niet zeker of het ruimhartige gebruik van uitzonderingsmaatregelen, zoals de uitfasering

¹³¹ Zie o.a. brief van Staatssecretaris van V&W aan RBO-voorzitters, Gedeputeerden, voorzitters van Waterschappen en Colleges van B&W over Uitgangspunten maatregelen op te nemen in de SGBPSGBPs KRW, dd. 12 februari 2008 (een concept van deze 'decemberbrief' circuleerde reeds eerder onder betrokkenen).

tot 2027 en het veelvuldig bestempelen van waterlichamen als sterk-veranderde waterlichamen, in overeenstemming is met de KRW tekst.¹³²

Angst voor Brussel

Tegelijkertijd ontstaat discussie over welke maatregelen wel of niet op te nemen in de SGBPs. Angst om meer te beloven dan kan worden waargemaakt en daarop te worden afgerekend door Brussel is ingegeven vanuit ervaring met luchtkwaliteit en nitraat. In de brief van februari 2008 geeft de staatssecretaris van V&W aan: “Laat zien wat je doet en doe wat je zegt”. Waarmee de staatssecretaris, zo valt te lezen, aanstuurt op het opnemen van alle maatregelen in de SGBPs die bijdragen aan het bereiken van KRW doelen. In reactie op een concept versie van deze brief wijst de UvW erop dat de plannen reeds onderling in de RBO's zijn afgestemd en bestuurlijk geaccordeerd. Het is niet wenselijk/mogelijk om dit te doorkruisen met de insteek van de staatssecretaris.¹³³ Dit is een expliciete stellingname van UvW tegen het idee van de staatssecretaris om ook maatregelen op te nemen buiten de maatregelen die specifiek bedacht waren voor de KRW. Daarnaast wordt in de brief van de UvW expliciet verwezen naar Nitraatrichtlijn en Richtlijn luchtkwaliteit als reden om niet meer in SGBPs op te nemen dan noodzakelijk.

Te lange tijd is geprobeerd om KRW en implementatie daarvan aan te passen aan de Nederlandse situatie. Pas in een laat stadium zijn de handen uit de mouwen gestoken en is op een pragmatische wijze gewerkt aan de SGBPs. Dit heeft ertoe geleid dat Nederland dan misschien niet meer het braafste jongetje van de klas is, maar wel eigenwijs. De regio's hebben voor een deel een eigen invulling gegeven aan de KRW. Pas in een laat stadium is op regionaal niveau consensus ontstaan over de invulling van de verschillende (deel)SGBPs. Die zijn onderling afgestemd, maar er was geen ruimte meer voor een laatste afstemming met Den Haag of met grensoverschrijdende delen van de stroomgebieden. Het is de vraag is hoe de juristen in Brussel dit beoordelen, met name als er sprake is van inconsistentie.

7.4 Gebrek aan grensoverschrijdende samenwerking

De bestaande institutionele structuren ten behoeve van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van water bleken (net als de binnenlandse structuren) niet te zijn toegesneden op de KRW. Er was lange tijd onduidelijkheid over de ‘Nederlandse aanpak’ en dit belemmerde de provincies en waterschappen om samenwerking te zoeken over de grens, wat overigens ook al niet makkelijk was door de structuur- en cultuurverschillen tussen landen (zie 7.1) die op hun beurt ongetwijfeld ook worstelden met de vraag hoe de KRW het beste kon worden ingevuld. Het ontbreken van herkenbare institutionele counterparts aan andere zijde van de grens bemoeilijkte contact en samenwerking. Cultuurverschillen waren ook van invloed. In sommige (deel)SGBPs hebben lokale en regionale overheden hun best gedaan om samen te werken met hun Duitse collega's, en met succes. Zij hebben een gezamenlijk, tweetalig document gemaakt van het (deel)SGBP.¹³⁴

¹³² Zie ook Uitenboogaart et al. (2009)

¹³³ Brief van Unie van Waterschappen over de reikwijdte van de SGBPs, dd. 4 februari 2008 (kenmerk 41347 RR), in reactie op bespreking concept decemberbrief in LBOW.

¹³⁴ Reeds in 2003 zijn in de Internationale Rijncommissie afspraken gemaakt over de internationale artikel 5 rapportages en SGBPs. De hier genoemde rapportage is daar een voortvloeisel van.

De tijd om internationale samenwerking te zoeken werd verder bekort door de druk van de deadlines voor de Decemбернаota's. Deze lieten al weinig tijd voor afstemming met de andere delen van een SGBP, laat staan dat er tijd was om met partijen over de grens af te stemmen. Toen er eenmaal meer duidelijkheid was ontstaan over de doelstellingen in Nederlandse delen van de SGBPs, hadden de plannen en beleidsdocumenten waarin deze doelstellingen waren opgenomen vaak al een bestuurlijk traject doorlopen, met allerlei formele procedures en termijnen. Bestuurlijk, maar ook praktisch was het dan vaak niet meer wenselijk en mogelijk om doelen nog af te stemmen over de grens. Dit heeft tot het opmerkelijke resultaat geleid dat de kwaliteit van hetzelfde water aan de ene kant van de grens als goed is bestempeld en aan de andere kant van de grens als slecht. Gelijktijdig zijn positieve voorbeelden van samenwerking te vinden, bijvoorbeeld in stroomgebied Eems.

Tegelijkertijd gaven enkele geïnterviewden aan dat grensoverschrijdende samenwerking ook leerzaam kan zijn. Zo hebben de Nederlanders die betrokkenen waren bij het opstellen van het hierboven genoemde Duits-Nederlandse document aangegeven dat het ook verhelderend was om met de Duitsers samen te werken. Die lieten namelijk zien dat besluitvorming veel eenvoudiger kan. Alle bestuursniveaus in Nederland zijn gewend om zelf het wiel uit te vinden. Het sturingsconcept in Duitsland is eenvoudiger en daarmee wellicht ook beter, zo stelt een geïnterviewde:

“Duitsers gaan eerst even nadenken en komen dan met een voorstel. Wij gaan meteen erover praten. Aan de andere kant hebben wij nu wel een manier voor het afleiden van ecologische doelstellingen. De Duitsers zijn nog niet zo ver. Dat komt door onze Nederlandse pragmatische achtergrond. We kijken toch al snel wat het kost en wat het op moet leveren.”

Geïnterviewden zien wel het belang van grensoverschrijdende samenwerking.

“Als je echt een stap wilt zetten [met betrekking tot verbetering waterkwaliteit], dan moet je met de Duitsers afspraken maken. Maar het grensoverschrijdende moet nog worden opgepakt.”

Grensoverschrijdende samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Er heeft veel internationaal overleg en afstemming plaatsgevonden. Toch lijken geïnterviewden maar deels tevreden over het resultaat. Regionale partijen wilden graag internationaal samenwerken, maar raakten gefrustreerd door een mismatch met hun buitenlandse grenspartners. Bijvoorbeeld omdat de bestuurscultuur in Duitsland heel anders is dan de bestuurscultuur in Nederland.

7.5 Conclusie

Als een van de initiatiefnemers en voorstanders van een richtlijn als de KRW is Nederland van een koude kermis thuisgekomen. Het initiatief werd speelbal van een proces van nieuwe Europese politieke spelregels, waar de Nederlandse vertegenwoordiging in Europa, ambtelijk en politiek, niet direct een passend antwoord op had. In plaats van een regeling die ervoor zorgde dat Europa het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid overnam, werd de KRW een regeling die ook voor Nederland

ingrijpende gevolgen had, procedureel en inhoudelijk. De waterkwaliteitsbeheerders in Nederland werden zich langzaam bewust van deze gevolgen, en de volle omvang van de opgave drong pas echt door toen belangenbehartigers uit andere sectoren de noodklok luidden.

De langzame start en late gewaarwording van de hoeveelheid werk zette veel druk op de regionale samenwerkingsprocessen. DGW heeft die druk nog vergroot door de Decemernota's. Het voordeel van deze druk was dat de regio's werden gedwongen om aan het werk te gaan en niet langer te wachten op heldere richtlijnen, definities en verdere instructies vanuit Brussel en/of Den Haag. Dat heeft ervoor gezorgd dat de plannen uiteindelijk op tijd af waren. Nadeel was echter dat de regio's hun eigen koers voeren, die tegenstrijdig kon zijn met andere plannen, Haagse ideeën, en de Brusselse vereisten met betrekking tot implementatie. Door de allesoverheersende aandacht voor het halen van de deadlines werd dit niet als probleem ervaren. Vraag is ook of (indien dit wel als problematisch werd beschouwd) er nog mogelijkheid was om de regionale processen bij te sturen. De geringe mate waarin gehoor is gegeven aan de oproep tot *clever writing* laat zien dat dit te betwijfelen valt.

Met de blik gericht op de binnenlandse samenwerking om op een pragmatische wijze aan de Brusselse vereisten te voldoen neemt Nederland afscheid van zijn braafste jongetje van de klas imago. Tegelijk houdt de overtuiging lang stand dat 'wij het toch al goed doen' en dat Brussel zal instemmen met de wijze waarop Nederland maximaal gebruik maakt van de door de KRW geboden ruimte. Pas zeer laat in het proces, als ook duidelijk wordt hoe andere landen omgaan met de KRW, slaat de twijfel toe of de Brusselse juristen dit uiteindelijk goed zullen vinden. In de Nederlandse optiek lijkt dat echter weinig van doen te hebben met waterkwaliteit, maar meer met juridische haarkloverij.

Al met al lijkt Nederland vooral op internationaal vlak niet alle overal succesvolle samenwerking te hebben gevonden. In de perceptie van geïnterviewden wist men alleen met betrekking tot zeer concrete vraagstukken waarvoor sommige regio's zich zagen gesteld de weg naar Brussel te vinden en het gewenste antwoord af te dwingen. In de uitleg en interpretatie van de KRW en de uiteindelijke monitoring en handhaving door Brussel lijkt Nederland een zwakkere rol te spelen. Regionaal wordt gezocht naar grensoverschrijdende samenwerking, maar wordt deze niet gevonden. Er is sprake van verschillende bestuursculturen. Mogelijk is ook een verschil in tempo van implementatie aan de Nederlandse en buitenlandse zijde van grens een oorzaak. Wel wordt door enkele geïnterviewden gesteld dat Nederlandse soms neigen naar een houding die internationaal als dwingend of betweterig wordt ervaren.

8 Ervaren resultaat

8.1 Introductie

In dit laatste thematische hoofdstuk staan we stil bij het ervaren resultaat van het implementatieproces, zoals dat uit de interviews en de survey naar voren komt. We laten ons hierbij losjes leiden door de wijze waarop de EU de implementatie van de KRW zal beoordelen: zowel inhoudelijk als procesmatig.

We gaan in dit hoofdstuk in op hoe geïnterviewden en respondenten tegen beide beoordelingscriteria aankijken en in hoeverre zij van mening zijn dat het doorlopen proces in Nederland daaraan heeft bijgedragen aan enerzijds een goede inhoud en anderzijds een goed proces. Evenals in de voorgaande hoofdstukken bespreken we eerst de dominante beelden zoals die naar voren komen uit de interviews en survey (paragraaf 8.2) en sluiten we af met een korte conclusie.

8.2 Dominante beelden

Veel moeite, maar een duidelijk resultaat

Het meeste dominante beeld dat is blijven hangen bij de respondenten is dat de procesmatige doelstelling, namelijk het afronden van de SGBPs in 2009, behaald is. Dit is een zeer duidelijk resultaat, waar weinig op afgedongen kan worden. Daarnaast spreken geïnterviewden de verwachting uit, dat waterkwaliteit daadwerkelijk zal gaan verbeteren en dat er veel is bereikt op het gebied van samenwerking. Het onderwerp samenwerking is al uitgebreid aan bod gekomen in hoofdstuk 5.

Het beeld dat de waterkwaliteit daadwerkelijk zal gaan verbeteren door de KRW wordt beperkt gedeeld door de respondenten van de survey. Tabel 8.1 geeft een overzicht van de meningen van respondenten.

Tabel 8.1 – Beoordeling van de SGBPs door respondenten

Beoordeling op:	Achtergrond respondenten						n
	Bestuurder		Ambtenaar		Niet-overheid		
	positief	negatief	positief	negatief	positief	negatief	
Voldoen SGBPs aan uitgangspunten KRW ¹³⁵	94%	6%	89%	11%	55%	45%	301
Verbetering oppervlaktewaterkwaliteit	78%	22%	56%	44%	50%	50%	292
Verbetering grondwaterkwaliteit	77%	23%	51%	49%	49%	51%	255
Betaalbaarheid voorgestelde maatregelen ¹³⁶	83%	17%	72%	28%	52%	48%	292
Uitvoerbaarheid voorgestelde maatregelen	78%	22%	76%	24%	62%	38%	297
Haalbaarheid gestelde doelen	50%	50%	53%	47%	44%	56%	301

Uit tabel 8.1 komt naar voren dat een ruime meerderheid van de bestuurders en ambtenaren de SGBPs positief beoordelen op de mate waarin deze voldoen aan de uitgangspunten van de KRW. Respondenten uit beide groepen zijn ook in meerderheid van mening dat de SGBPs positief zullen bijdragen aan een verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit en de grondwaterkwaliteit, waarbij wordt opgemerkt dat de groep ambtenaren die een positief oordeel uitspreekt kleiner is dan de groep

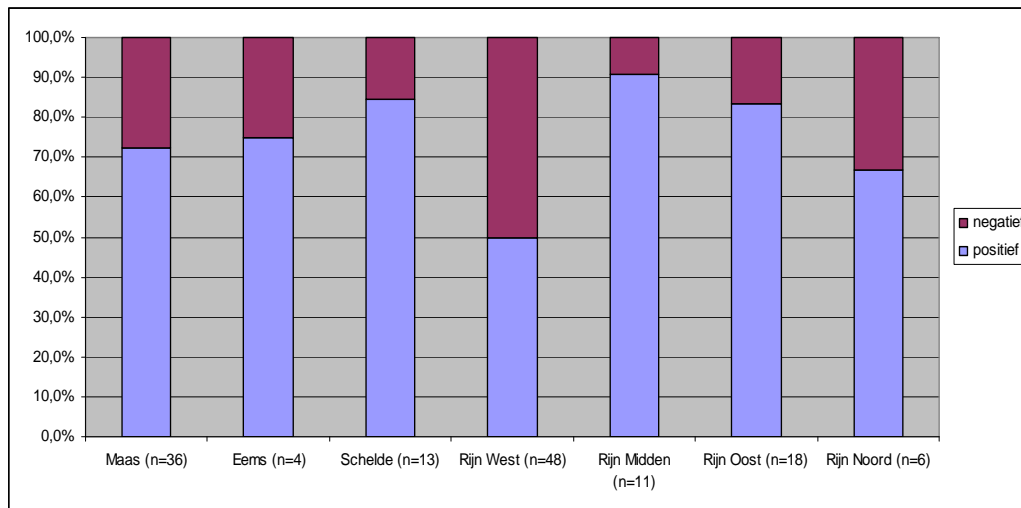
¹³⁵ Het verschil is statistisch significant: Chi2=41,184; df=2; p<0,001; Cramér's V=0,370

¹³⁶ Het verschil is statistisch significant: Chi2=10,526; df=2; p<0,005; Cramér's V=0,190

bestuurders die een positief oordeel uitspreekt. Ook de betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van voorgestelde maatregelen wordt door een ruime meerderheid van bestuurders en ambtenaren positief beoordeeld. Over de haalbaarheid van de gestelde doelen lijkt minder consensus te bestaan, precies de helft van de bestuurders en een zeer kleine meerderheid van de ambtenaren beschouwd deze als positief. Respondenten van niet-overheden beoordelen de SGBPs aanzienlijk minder positief op de betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van te nemen maatregelen.

Beoordeling SGBPs

Beschouwen we de tevredenheid van respondenten over de inhoud van de SGBPs op (deel)stroomgebiedniveau, dan zien we dat deze in alle (deel)stroomgebieden positief wordt beoordeeld. Figuur 8.1 geeft een overzicht.



Figuur 8.1 – Tevredenheid van respondenten in de regionale kolommen over de SGBPs

Opvallend is dat in deelstroomgebied Rijn West minder respondenten positief zijn over de inhoud van het SGBP van hun regio, dan de respondenten in de andere (deel)stroomgebieden. We hebben eerder in deze rapportage al gesproken over de grote bestuurlijke drukte in dit specifieke (deel)stroomgebied en de specifieke complexiteit van het implementeren van de KRW door de grote mate van urbanisatie in deze regio.

Had het anders gekund?

Verschillende respondenten vragen zich af of de implementatie anders had gekund. Er is een groot aantal nieuwe gremia in het leven geroepen, er is enorm veel overleg gepleegd, en heel veel data verzameld. Soms werd anekdotisch gesproken over België “waar ze de SGBPs met z’n drieën hebben geschreven”. De kosteneffectiviteit van het Nederlandse implementatieproces wordt daarmee in twijfel getrokken door geïnterviewden.

Op de vraag of het niet anders had gekund, komen er grofweg twee dominante meningen naar voren. De ene omvat dat het één wellicht niet zonder het ander kon. Het is namelijk de vraag of de verbeterde samenwerking tot stand was gekomen zonder alle bestuurlijke drukte. Ook werd er gesteld dat de bestuurlijke drukte de deelnemers scherp heeft gehouden. Toch zijn respondenten kritisch. Op de stelling of

“de mate van inspanning [zich] verhoudt tot de mate waarin nieuw beleid tot stand voor waterkwaliteit tot stand is gekomen” wordt overwegend negatief gereageerd: een meerderheid van bestuurders, ambtenaren en respondenten van belangengroepen is het niet eens met deze stelling (resp. 57%, 70% en 74%, n=8, n=121, n=46).

De andere dominante mening omvat dat hoewel er een duidelijk resultaat is, het resultaat wel mager is gezien alle drukte. Een aantal geïnterviewden, met name uit de regio, stelt zelfs dat er niet veel veranderd is. Er worden in dit licht verder ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de gemaakte kosten. De implementatie had volgens hen minder kunnen kosten. De respondenten van de survey lijken dit beeld niet te delen. Een meerderheid van bestuurders, ambtenaren en respondenten van belangengroepen is het eens met de stelling: “de kosten van het implementatieproces (2000-2009) staan verhouding tot de mate waarin nieuw waterbeleid tot stand is gekomen” (resp. 53%, 70% en 67%, n=9, n=109 en n=39).

Volgende keer gaat het beter!

Gerelateerd aan het voorgaande heerst de opvatting dat nu de kaders en spelregels zijn vastgesteld, iedereen elkaar heeft gevonden, en de verschillende partijen weten waar ze aan toe zijn, het de volgende planronde een heel stuk beter zal verlopen. De respondenten die deze mening zijn toegedaan, zien de implementatie ook heel sterk als een leerproces. Het was wat onwennig aan het begin en er zijn wat fouten gemaakt, maar het was de eerst keer en van de gemaakte fouten is geleerd.

Kortom, indien de volgende ronde het één en ander aangescherpt wordt, dan gaat het beter, zo is het beeld bij de geïnterviewden. Als aanscherping van het proces benoemt men vooral het *tijdig* van start gaan met het maken van de rapportages naar Europa. Daarnaast hebben respondenten hun voorkeur geuit over het in stand houden van bepaalde functies, overlegplatformen en structuren. Tabel 8.2 geeft een overzicht van de respons op de vraag welke functies, structuren en overlegplatformen respondenten graag behouden zien voor een volgende planfase.

Tabel 8.2 – Respondenten over het behouden van functies, structuren en overlegplatformen voor een volgende fase van de KRW

Onderdeel	%	n
Stroomgebieden en deelstroomgebieden	81,7%	236
Waterlichamen	73,2%	183
Blauwe diensten	27,2%	67
Stroomgebiedcoördinatoren	69,3%	183
Landelijke en regionale kolommen	55,8%	111
CSN (Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland)	55,3%	139
RBO	62,4%	142
RAO	56,3%	169
RAO voorzittersoverleg	43,1%	151
LBOW/NWO	47,0%	110
LBO-R	35,7%	124
OWN (Overleg Water en Noordzee)	20,2%	89
Klankbordgroepen bij deelstroomgebieden	65,6%	50
Klankbordgroepen bij waterschappen	50,4%	170
Regionale gebiedsprocessen	68,7%	122
Gemeenteambassadeurs	56,1%	178

Gevaar voor ontmanteling

Maar er ligt wel een gevaar op de loer. Respondenten bespeuren dat er ‘KRW-moeheid’ optreedt, vooral bij DGW, dat mensen op andere projecten gezet worden, en dat bepaalde functionele groepen en functies op non-actief zijn gezet. Een voorbeeld hiervan zijn de waterambassadeurs. Dit alles betekent dat er een risico van *ontmanteling* aanwezig is.

Een dergelijk risico brengt twee gevolgen met zich mee. Ten eerste zal de opgedane kennis verloren kunnen gaan. Ten tweede zal de capaciteit niet afdoende zijn om het proces een goed vervolg te geven, waarmee de kans bestaat dat er weer later ingezien wordt dat er haast gemaakt moet worden om er alsnog voor te zorgen dat de resultaten behaald worden.

Dit is een gevaar. “Men denkt we zijn nu klaar, maar het begint in feite pas”, zo stelde verschillende geïnterviewden. Een enkeling gaf zelfs aan dat het de komende periode zelfs moeilijker kan worden, doordat er nu twee processen naast elkaar zullen gaan lopen: het rapporteren/monitoren van de genomen maatregelen en het opzetten van de tweede ronde van de SGBPs. Dit vraagt erom dat na het wegzakken van de euforie van de totstandbrenging van de SGBPs, de draad weer opgepakt moet worden om de implementatie een goed vervolg te geven.

Dit specifieke beeld uit de interviews lijkt niet volledig door de respondenten gedeeld te worden. Op de stelling “de thans bestaande samenwerking tussen verschillende organisaties zal blijven bestaan, of zelfs verbeteren in de periode 2009-2015” wordt overwegend positief gereageerd (78%, n=193). Een ruime meerderheid van de respondenten is het eens met deze stelling. Hetzelfde geldt voor de stelling: “de thans bestaande samenwerking tussen verschillende partijen is voldoende voor een succesvolle uitvoering van maatregelen in de periode 2009-2015” (74% n=183).

Serendipiteit en blessings in disguise

Of het de volgende keer beter gaat, hangt behalve van het vermogen van het behouden van het juiste niveau van energie en inspanning, uiteraard ook van andere zaken af. Zoals een aantal geïnterviewden stelt, is het afgelopen proces mede succesvol gebleken door een drietal factoren die min of meer toevallig zijn ontstaan. Deze factoren hebben weliswaar een positieve uitwerking gehad op het proces, maar zijn niet als zodanig ontworpen of bedoeld. Ze hebben min of meer toevallig hun heilzame werking gekregen (serendipiteit). Sterker nog: op het eerste gezicht leken deze factoren eerder problematisch dan dat ze vruchtbaar geacht werden (*‘blessings in disguise’*).

De eerste zegen betreft de *druk door resultaatverplichting*. Zowel in Brussel als in Den Haag ontstond de discussie in hoeverre de implementatie nu een ‘inspanningsverplichting’ of ‘resultaatverplichting’ was (in hoofdstuk 2 is hier al nader op ingegaan). Uiteindelijk kwam men tot de conclusie, zoals ook in het Handboek KRW wordt verwoord, dat een inspanningsverplichting ook een *verplichting* is, waarmee min of meer mee aangegeven is dat de KRW toch vooral als een resultaatverplichting werd beschouwd. Deze druk heeft er toe geleid, dat alle betrokken partijen hard gewerkt hebben om de door CSN aangegeven deadlines in de convergerende planning te halen. Dat is achteraf gezien goed gelukt en daarmee kan worden gesteld dat het maar goed was dat deze druk aanwezig was.

De tweede zegen die de implementatie heeft bevorderd is dat er zowel in Den Haag als in de regio juist door de grote 'bestuurlijke drukte' allerlei vormen van *informeel overleg* zijn opgezet. Dit is het proces veelal ten goede gekomen, zoals in Rijn West, waar DGW bang was dat er een coup gepleegd zou worden door de waterschappen, maar dit voorkomen was door ambtelijk vooroverleg. Eerder in deze rapportage (hoofdstukken 3 en 4) hebben we gesproken over *constructieve drukte* en *functionele redundantie*.

De derde en laatste zegen betreft CSN. Met CSN ging het rijk de regio in en zoals een geïnterviewde het verwoorde: "De centrale rol van CSN ... is cruciaal geweest". Dit heeft goed gewerkt, want zo werd de afstand tussen Den Haag en de regio minder groot en werd het proces goed aangestuurd. Bestuurders uit de regio hebben de inbreng van CSN in de regio tijdens het proces ook als prettig ervaren. Dit onderdeel is eerder uitvoerig behandeld in hoofdstuk 3.

Nieuw, of toch vooral een bestaande gang van zaken?

Een goed proces draagt bij aan de inhoud. Over deze inhoud zijn er onder de respondenten diverse kritische geluiden te horen. Zo wordt in eerste instantie gesteld dat het discours in het waterbeleid wel degelijk veranderd is. Het gaat nu, zoals een respondent het verwoorde, naast water kwaliteit en kwantiteit ook om de "beestjes en plantjes" – over ecologie. Tevens wordt er gesproken over een sterkere focus op de inrichting van gebieden en dat er een besef kwam dat het toch allemaal net iets ingewikkelder is. Deze omslag in denken en doen is mooi verwoord door één van de geïnterviewden:

"Aanvankelijk werd gedacht: Dit doen we toch al? Maar toen men de KRW ging lezen, bleek dat de KRW aanpak niet bij de bestaande Nederlandse aanpak paste."

Dit wijst er op dat het discours rondom waterbeleid is veranderd gedurende het KRW traject. Niet iedereen is het hier echter mee eens. Dit zijn met name geïnterviewden vanuit de regio en de maatschappelijke organisaties. Deze geïnterviewden zijn van mening dat de inhoud van de KRW *oude wijn in nieuwe zakken* is. Zo werd gezegd dat de KRW "regulier werk voor de waterschappen is". Dit beeld wordt onderstreept door reacties op de stelling: "de (deel)stroomgebiedbeheersplannen zijn slechts een bundeling van bestaand beleid". Een meerderheid van bestuurders is het niet eens met deze stelling (63%, n=12). Vrijwel de helft van de ambtenaren is het eens met de stelling (48%, n=110). Een meerderheid van de respondenten van belangengroepen is het eens met deze stelling (59%, n=38). KRW maatregelen lijken daarmee deels te worden ervaren als *business as usual* ('de dagelijkse praktijk').

Integraal waterbeleid

Over een integrale aanpak van het waterbeleid is in de interviews veel kritiek geuit. Punt van kritiek is de gebrekkige koppeling tussen grondwater en oppervlaktewater. Ook het gebrek aan internationale afstemming vond men problematisch. Hoewel sommige geïnterviewden aangeven, dat dit gezien moet worden als de volgende stap in het proces, zien vele anderen dit als een gemiste kans.

Ook de aansluiting op andere beleidsvelden wordt door respondenten veelvuldig negatief beoordeeld, waarbij er opvallende verschillen bestaan tussen verschillende clusters respondenten. Tabel 8.3 geeft een overzicht van de meningen van respondenten.

Tabel 8.3 – Beoordeling van de SGBPs op samenhang met ander beleid

Beoordeling op:	Achtergrond respondenten						n
	Bestuurder		Ambtenaar		Niet-overheid		
	positief	negatief	positief	negatief	positief	negatief	
Vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn	53%	47%	28%	72%	40%	60%	201
WB21	88%	12%	66%	34%	63%	37%	266
Natura2000	50%	50%	48%	52%	34%	66%	269
Ruimtelijke Ordening	59%	4%	39%	61%	32%	68%	258

Uit tabel 8.3 komt naar voren dat een meerderheid van de bestuurders de samenhang met van de SGBPs met ander (water)beleid positief beoordeeld. Ambtenaren en respondenten die niet bij de overheid werkzaam zijn aanzienlijk minder positief over de samenhang van de SGBPs met ander (water)beleid. De samenhang met het Vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, Natura2000 en Ruimtelijke Ordening wordt door een meerderheid van deze respondenten als negatief beoordeeld.

Specifiek over het koppelen en ontkoppelen van de implementatie van de KRW met Natura2000 zijn geïnterviewden kritisch. Deze respondenten ziet het ontkoppelen als een gemiste kans en zelfs een gevaar. Vroeger of later zal met de Natura2000 doelen rekening gehouden moeten worden en moet het “doelengat” tussen de KRW en Natura2000 gedicht worden.

Mag het een onsje minder?

Al heel snel werd duidelijk dat de implementatie van de KRW haalbaar en betaalbaar diende te zijn. Daarmee werden de ambities bijgesteld – mitigatie van doelen. Veel geïnterviewden kunnen zich hier in vinden, maar er is zeker kritiek te horen op welke ambities dan *wel* zijn gerealiseerd. Volgens één geïnterviewde is de KRW vooral:

“Veel geschreeuw en weinig wol. Het is steeds weer een onsje er af.”

Een andere geïnterviewde wijt dit aan het proces:

“Er werd te veel gepolderd. Door het vele overleg werden de ambities telkens naar beneden gesteld.”

Het proces heeft, volgens een aantal geïnterviewden, inhoudelijk gezien te weinig heeft opgeleverd. Eén van de oorzaken van dit telkens-een-onsje-minder lijkt te zijn gelegen in de grote hoeveelheid gremia waarin over de KRW gesproken werd.

Het telkens-een-onsje-minder-effect lijkt zich ook voor te hebben gedaan binnen de koppeling en ontkoppeling van de KRW met Natura2000. Aanvankelijk besloot toenmalig Minister Veerman (LNV) om het vaststellen van de doelen van Natura2000 vooruit te halen in de tijd. Hiermee zouden de doelen van Natura2000 uitgangspunt kunnen zijn voor het vaststellen van de doelen van de KRW. Door vertragingen in het

vaststellen van de doelen van Natura2000 is later gekozen voor ontkoppeling van het Natura2000 en KRW implementatieproces. Het tijdig afronden van de SGBPs werd binnen het aansturen van de KRW als belangrijker gezien dan het “samen op lopen” met Natura2000. Om de SGBPs tijdig te kunnen afronden kon niet worden gewacht op het vaststellen van de doelen van Natura2000. Geïnterviewden verwachten moeilijkheden als de Natura2000 doelen hoger uitvallen dan de KRW doelen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de procesmatige ontkoppeling vooral moet worden gezien vanuit de regierol van DGW. Zo is er bijvoorbeeld veel aandacht besteed om in 30 *sense of urgency* gebieden de wateropgave die Natura2000 vraagt op orde te krijgen. Voor 14 van die gebieden sluiten de KRW-maatregelenpakketten nu aan op de Natura2000-beheerplannen.¹³⁷ Echter, deze uitwerking wijkt sterk af van de aanvankelijke gedachte koppeling van de implementatie van de KRW en Natura2000 zoals gedacht door minister Veerman.

Het telkens-een-onsje-minder-effect lijkt zich ook te hebben voorgedaan in de rapportage naar Brussel. Nederland wordt door Europa afgerekend en dit gebeurt op basis van de rapportages. Hierdoor ontstond bij velen een *angst* om te rapporteren naar Brussel. Deze angst heeft er toe geleid dat men zo min mogelijk in de SGBPs liet opnemen en/of ambigu was in wat er nu gedaan zou worden en wat het zou opleveren. Er lijkt een zoektocht te zijn ontstaan naar wat er minimaal moest gebeuren om Brussel tevreden te houden. Door op deze wijze de SGBPs in te vullen zou Brussel Nederland niet hard kunnen afrekenen (zie ook hoofdstuk 7). Voor het proces is dit wellicht een raadzame strategie, maar bekeken vanuit de inhoud heeft het er toe geleid dat de ambities mogelijk ook naar beneden zijn gesteld. Bovendien heeft de “angst voor Brussel” volgens sommige geïnterviewden een te belangrijke rol gekregen in het proces. Zo zegt een geïnterviewde dan ook:

“Dat Brussel je afrekenen heeft als zwaard van Damocles boven het proces gehangen.”

Een betere waterkwaliteit? We lossen het buiten de SGBPs op

De combinatie van het telkens-een-onsje-minder-effect en het koppelen/ontkoppelen van Natura2000 doelen heeft tot een bijzondere situatie geleid. De SGBPs laten een minimaal maatregelenpakket zien waarop men afgerekend wil worden, terwijl er in de praktijk veel meer maatregelen genomen worden om waterkwaliteit te borgen. Met natuur en terreinbeheerders zijn afspraken gemaakt dat het doelengat tussen KRW en Natura2000 ‘later wel opgelost’ gaat worden. Sommige waterbeheerders hebben de natuur en terreinbeheerders laten weten dat er buiten de SGBPs nog voldoende ruimte is om extra maatregelen op te pakken. Sterker, sommige respondenten geven aan dat er nu al meer maatregelen worden uitgevoerd, dan er in de SGBPs staan.

De vraag is echter hoe hard deze afspraken met de natuur en terreinbeheerders zijn en wie de bestuurlijke verantwoordelijkheid er voor draagt. De SGBPs zijn immers door de Kamer goedgekeurd en liggen nu ter beoordeling in Brussel. Deze legitimering van KRW maatregelen door de Kamer en een mogelijke legitimering daarvan door Brussel zet de discussie over het dichtens van het doelengat mogelijk bij voorbaat op slot. Immers, het bereiken van overeenstemming over KRW maatregelen is een

¹³⁷ Ministerie van V&W/DGW (2008) *Kabinetsstandpunt Ex-ante evaluatie, 2008, V&W/DGW-2008/913*, Den Haag: Ministerie van V&W/DGW.

moeizaam proces geweest. Over welke middelen beschikken de natuur en terreinbeheerders om de waterbeheerders aan te zetten tot het daadwerkelijk nemen van aanvullende maatregelen?

Kritiek op BKMW

Op 17 maart 2010 treedt het Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Drinkwater (BKMW, ook bekend als de AMvB Doelstellingen) in werking. Het BKMW en de onderliggende Ministeriële Regeling Monitoring Kaderrichtlijn Water (MR Monitoring) bevatten normen voor de chemische en ecologische toestand van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Het BKMW en de onderliggende MR Monitoring bevatten normen voor de chemische en ecologische toestand van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Het BKMW bevat ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen:

- Richtwaarden voor de chemische toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, te weten de stofnormen uit de Richtlijn prioritaire stoffen (een dochterrichtlijn die is vastgesteld op grond van de KRW);
- Richtwaarden voor de goede ecologische toestand voor natuurlijke oppervlaktewaterlichamen;
- Richt- en streefwaarden ten aanzien van oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor het winnen van drinkwater.
- Het BKMW bevat daarnaast richtwaarden voor de goede toestand van grondwaterlichamen.

Verschillende geïnterviewden hebben zich kritisch uitgelaten over het tot stand komen van het BKMW. De kritiek betreft de late verschijningsdatum van de definitieve tekst van het BKMW en de juridische toon van het document. Er was, gedeeltelijk, sprake van een mismatch tussen de SGBPs en de tekst van het BKMW. Hierdoor dreigde de goedkeuring van de waterplanning in de Tweede Kamer te “kapseizen”. Eén van de geïnterviewden merkte op:

“Het is niet te implementeren, het gaat uit van de theoretische idee dat wij nu in onze plannen allemaal dingen zouden opschrijven waardoor je in de vergunningverlening allerlei afwegingen niet meer hoeft te maken. Nou dat is helemaal niet zo. Je kunt niet in één plan gaan opschrijven van bv, hier voldoet het GEP niet, dit waterlichaam, en op het moment dat je een aanvraag krijgt van een vergunning, of daar een advies over moet geven, of in het kader van de Watertoets, maakt niet zoveel uit, dat je dan meteen zou kunnen zeggen op basis van die uitspraak in dat waterplan van oh, dan mag u dat en dat en dat wel lozen, ofzo. Zo werkt dat helemaal niet. Wij hebben uiteindelijk gewoon een hele andere tekst in ons waterbeheerplan opgenomen. Van nou, dit vinden wij het kader en we zien wel waar we op uitkomen.”

De toekomst

En daarmee komen we aan bij het eind van de inhoudelijke hoofdstukken. In de hoofdstukken 9 en 10 bespreken we de algemene conclusies van dit onderzoek en doen we aanbevelingen. Maar er rest nog één vraag: hoe kijken de respondenten aan tegen de toekomst van de SGBPs en de uitvoering van voorgestelde maatregelen? Tabel 8.4 geeft een overzicht van reacties van respondenten op enkele vragen hierover.

Tabel 8.4 – Respondenten over de toekomst van de implementatie van de KRW en SGBPs

Beoordeling op:	Achtergrond respondenten						n
	Bestuurder		Ambtenaar		Niet-overheid		
	positief	negatief	positief	negatief	positief	negatief	
Het is duidelijk wat er van mijn organisatie verwacht wordt bij de uitvoering van de KRW voor wat betreft de periode 2009-2015 ¹³⁸	93%	7%	92%	8%	65%	36%	273
De aan mijn organisatie gevraagde inspanning bij de uitvoering van de KRW is realistisch voor wat betreft de periode 2009-2015 ¹³⁹	93%	7%	85%	15%	63%	37%	250
Het monitoren van de waterkwaliteit in de periode 2009-2015 is haalbaar	93%	7%	84%	16%	84%	16%	253
Er is voldoende duidelijkheid over de verdeling van kosten van te nemen maatregelen voor wat betreft de periode 2009-2015 ¹⁴⁰	93%	7%	79%	21%	41%	59%	248
Er is voldoende duidelijkheid over de baten van de te nemen maatregelen voor wat betreft de periode 2009-2015	50%	50%	26%	74%	23%	77%	182

Uit tabel 8.4 komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten positief is over de duidelijkheid van verwachtingen aan haar of zijn organisatie voor de periode 2009-2015. Hierbij merken we op dat er een statistisch significant verschil bestaat tussen respondenten die bij de overheid werken (bestuurders en ambtenaren) en respondenten die niet bij de overheid werken. De laatst genoemde geven minder vaak aan te weten wat er van hun organisaties verwacht wordt, dan de eerst genoemden. Een vergelijkbare uitkomst blijkt als we vragen naar de mate waarin de gevraagde inspanningen voor de periode 2009-2015 realistisch zijn. Ook zijn de respondenten overwegend positief over de haalbaarheid van het monitoren van de waterkwaliteit.

Echter, zodra het kostenplaatje wordt genoemd verschillen de meningen. Bestuurders en ambtenaren zijn vaker positief over de duidelijkheid van de kosten van te nemen maatregelen voor de periode 2009-2015, dan respondenten die niet bij de overheid werken. Sterker, de laatst genoemde groep is overwegend negatief over de duidelijkheid die bestaat over de verdeling van deze kosten. Dit verschil tussen de groepen respondenten is statistisch significant.

Ten slotte, de duidelijkheid over de baten van de te nemen maatregelen voor wat betreft de periode 2009-2015 lijkt voor veel respondenten nog onduidelijk. De helft van de bestuurders en een ruime meerderheid van ambtenaren en respondenten die niet bij de overheid werken vinden dat deze baten nog onvoldoende duidelijk zijn.

8.3 Conclusie

Als we met geïnterviewden terugkijken op de implementatieperiode lijkt er behoefte te bestaan aan een goed gevoel. Er wordt veelvuldig gezegd “dat het toch maar mooi op tijd gelukt is” met de SGBPs. Ook de samenwerking die is ontstaan lijkt, terugkijkend op het proces, één van de grote successen van het proces te zijn geweest.

¹³⁸ Het verschil is statistisch significant: $\chi^2=29,464$; $df=2$; $p<0,001$; Cramér's $V=0,329$

¹³⁹ Het verschil is statistisch significant: $\chi^2=12,859$; $df=2$; $p<0,005$; Cramér's $V=0,227$

¹⁴⁰ Het verschil is statistisch significant: $\chi^2=31,742$; $df=2$; $p<0,001$; Cramér's $V=0,358$

Als we echter iets verder doorvragen, dan zien we al snel dat respondenten kritisch zijn over de inhoud van de SGBPs. Ja, de geformuleerde maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan een betere grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Ja, de geformuleerde maatregelen zijn uitvoerbaar en naar verwachting ook betaalbaar. Maar worden de geformuleerde doelen ook bereikt? Is het einddoel haalbaar? Zowel geïnterviewden als respondenten van de vragenlijst lijken deze vragen minder positief, of zelfs negatief te beantwoorden.

Hetzelfde lijkt te gelden voor de samenwerking. Door de oogharen beschouwd is de samenwerking positief ervaren. Partijen hebben elkaar weten te vinden. Ze hebben van elkaar geleerd. Maar welke partijen hebben elkaar eigenlijk gevonden? Dat lijken vooral de regionale en lokale overheden. En juist die beoordelen de onderlinge samenwerking verschillend. Samenwerking met maatschappelijke partijen lijkt minder te zijn geslaagd. Althans, dat is een beeld dat uit de survey naar voren komt (zie met name de hoofdstukken 4, 5 en 6). Daarnaast mogen kanttekeningen bij de samenwerking geplaatst worden, juist omdat er op bepaalde onderdelen van de SGBPs geen consensus is gevonden.

Er bestaat een gevaar dat terugkijkend de geschiedenis te positief, te rooskleurig wordt geschetst. Precies hier lijkt het van belang om het institutionele geheugen van de implementatie te borgen. Een rapportage als deze kan daar aan bijdragen. Daarnaast dient het leerproces over de implementatie van de KRW te worden gefaciliteerd en geborgd. Informatie die nu nog vers in het geheugen ligt kan wegzakken. Later is deze misschien van groot belang om te achterhalen waarom bepaalde keuzen destijds wel of niet gemaakt zijn. Ten slotte bestaat er een gevaar voor ontmanteling. Deels kan dit liggen in het doorschuiven van inhoudelijk deskundigen naar een ander positie, deels aan het opheffen van bestaande functies en structuren.

9 Conclusies

9.1 Inleiding

Tussen 22 december 2000 en 22 december 2009 is er gewerkt aan de implementatie van de KRW in Nederland. In de voorgaande hoofdstukken van deze rapportage hebben we de implementatie beschouwd aan de hand van een documentstudie; een serie interviews met circa 50 vertegenwoordigers van ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, koepelorganisaties en belangengroepen; een survey onder een ruime vertegenwoordiging van deze partijen; en, tot slot, twee masterclasses. Uit al deze informatie is een rijk beeld ontstaan over de gang van zaken en de ervaringen bij de implementatie van de KRW. Dit beeld hebben we weergegeven in de hoofdstukken 2 tot en met 8. In dit hoofdstuk staan we stil bij de conclusies van ons onderzoek en de lessen die we daar uit kunnen trekken. Lessen die van belang zijn voor volgende planfasen van de KRW en mogelijk voor de implementatie van andere Europese richtlijnen.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de procesrisico's van de implementatie van de KRW (paragraaf 9.2). Daarnaast beoordelen we het implementatieproces op basis van de in hoofdstuk 1 genoemde procesfactoren: consensus en commitment, adaptiviteit, relatienetwerken, openheid, fairness, kwaliteit, snelheid/stroperigheid (paragraaf 9.3). We sluiten het hoofdstuk af met de succesfactoren van de implementatie van de KRW (paragraaf 9.4).

9.2 Procesrisico's

De implementatie van de KRW kende enkele grote risico's die een soepele uitvoering in de weg stonden. In deze paragraaf noemen we de ons inziens grootste risico's.

Bestuurlijke complexiteit opgave

We hebben het al enkele malen genoemd. De implementatie van de KRW was bestuurlijk een bijzonder complexe opgave. Het krijgen van commitment en consensus was niet eenvoudig. De volgende aspecten lijken van belang:

- Er is sprake van een mismatch tussen de bestuurlijke indeling van Nederland en de indeling naar (deel)stroomgebieden. De mismatch speelt op verschillende schaalniveaus, maar lijkt het meest relevant op regionaal niveau. Stroomgebieden zijn vaak provinciegrensoverschrijdend, in enkele gevallen waterschapsgrensoverschrijdend en soms gemeentegrensoverschrijdend. Daar komt bij dat deze partijen verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de KRW binnen hun jurisdictie, maar dat RWS verantwoordelijk is voor de rijkswateren.
- De implementatie van de KRW wordt in bestaande structuren en processen ingevoegd. Hierdoor kan gemakkelijk een 'lappendeken' (*patchwork*) ontstaan waarin rollen, spelregels en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn. Bestaande rollen worden opgerekt, of juist ingekrompen, en nieuwe rollen

ontstaan. Zeker in de eerste jaren van de implementatie heeft dit een stempel gedrukt op het proces.

- Een zelfde opmerking kan gemaakt worden over de wijze waarop de KRW in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd. Er is niet gekozen voor geheel nieuwe wetgeving zoals in Vlaanderen, maar voor het onderbrengen in bestaande wetgeving. Hiermee kan gemakkelijk een ‘lappendeken’ ontstaan van wetgeving waarin het niet geheel duidelijk is hoe het nieuwe het oude beïnvloedt.
- Er is sprake van een ‘rijdende trein’ van waterbeleid in Nederland. Ten tijde van de implementatie van de KRW speelt er meer dan alleen de KRW. Verschillende waterdossiers vragen om aandacht en bestuurders, zeker van provincies en gemeenten, kunnen maar een beperkt deel van hun aandacht besteden aan waterbeleid.
- In de eerste jaren van de implementatie ontstaat er groeiende ambivalentie binnen Nederland over EU-regelgeving. Onder andere het fijnstofdossier heeft hier sterk aan bijgedragen. Voor bestuurders is het niet langer ‘scoren’ door zich achter EU-regelgeving te scharen, maar wordt het steeds makkelijker om te scoren door zich tegen EU-regelgeving uit te spreken. Zeker het fijnstofdossier heeft bij veel Eurosceptici het beeld doen ontstaan dat Nederland graag het beste en braafste jongetje van de Europese klas is.

Tijdsdruk en de resultaatsverplichting als zwaard van Damocles boven het proces

Een bijkomende complicerende factor van de implementatie van de KRW is de tijdsdruk die extern op het proces gelegd wordt. In negen jaar tijd moeten de SGBPs opgesteld worden. Op vooraf bepaalde tijden moeten deelproducten en/of rapportages gereed zijn.

Het niet tijdig voldoen aan de planning kan een berisping, ingebrekestelling of boete uit Europa opleveren. Een ingebrekestelling of boete leidt onherroepelijk tot Kamervragen, wat politieke gevolgen kan hebben.

Naast het verplichtende karakter van de KRW en de tijdsdruk, die wordt aangezet met mogelijke ingebrekestellingen en boetes, kent de KRW een resultaatsverplichting: uiterlijk in 2027 dienen bepaalde doelen te worden gerealiseerd. Deze resultaatsverplichting leidt snel tot ‘angst voor Brussel’. Het proces lijkt te worden beheerst door *what if* denken (‘wat als’) terwijl het lang niet duidelijk is wat de resultaatsverplichting inhoudt. Gaat de EU de lidstaten afrekenen op het behalen van doelen? Of op het nemen van maatregelen?

Doelzoekende richtlijn

En niet alleen de inhoud van de resultaatsverplichting is onduidelijk. Inhoudelijk geeft de KRW geen afvinklijstje van te nemen maatregelen en te bereiken doelen, maar wordt in algemene termen gesteld dat bepaalde doelen behaald moeten worden. Het staat de lidstaten min of meer vrij hoe hier invulling aan te geven.

Juist deze vorm van ‘prestatie-eisen’ levert veel risico’s op. Het is voor de geregeerden (de lidstaten in dit geval) niet duidelijk wat er precies van hen wordt verwacht en het is mogelijk voor de regelgever (de EU/EC in dit geval) niet eenvoudig om aan te tonen of aan de gestelde eisen is voldaan of niet.

Door het ontbreken van heldere Europese kaders zal op lidstaatniveau en op stroomgebiedniveau invulling gegeven moeten worden aan de prestatie-eisen. Dit kan gepaard gaan met veel overleg en discussie – zeker in Nederland met haar bestuurlijke poldercultuur.

Mismatch voorbereidende fase en implementatiefase

De KRW is niet uit de lucht komen vallen. Reeds voor 2000 was bekend dat er binnen Europa gewerkt werd aan de Kaderrichtlijn. Sterker, Nederland heeft sterk gelobbyd om de KRW te realiseren. Vóór 2000 hadden beelden als “Nederland is het afvalputje van Europa” en “de bovenstroomse landen gooien hun troep bij ons over de schutting” de boventoon. De KRW zou deze problematiek deels oplossen, omdat alle Europese landen gelijkwaardig verantwoordelijk werden voor de kwaliteit van hun water. Vanuit dit oogpunt kan de invoering van de KRW door de EU/EC als een succes voor Nederland worden gezien.

Er lijkt echter nauwelijks sprake van een overdracht tussen de lobbyisten uit de voorfase en de partijen die betrokken waren bij de eerste stappen van de implementatie. De gedachte lijkt te zijn geweest: “Nederland voldoet grotendeels al aan de eisen van Europa” (‘leunstoel *compliance*’). Het gevaar bestaat dat juist door het eerdere succes (dat de KRW er is gekomen) de implementatie van de KRW in de eerste jaren weinig bestuurlijke aandacht heeft gekregen.

In de eerste jaren lijkt de implementatie van de KRW beperkt aandacht te krijgen¹⁴¹ – of in elk geval minder dan bijvoorbeeld WB21. Waterkwaliteit moest op de agenda komen. Een gebrek aan bestuurlijke aandacht voor het dossier leidt mogelijk tot een situatie waarin andere partijen wel met de implementatie aan de slag gaan, maar dan op een manier die hun belang dient. Er is een risico van het verschuiven van betekenis die aan de inhoud van het beleid wordt gegeven.

Weerbarstige en verre toekomst

Een andere reden voor deze beperkte aandacht in de eerste jaren kan gezocht worden in het lange tijdstraject dat voor de implementatie staat. Negen jaar. Dat betekent in veel gevallen minstens twee keer een wisseling van bestuurders op het dossier. Het gebrek aan aandacht voor het dossier in de eerste jaren kan daarmee deels verklaard worden. Een andere oorzaak kan gezocht worden in het feit dat mensen moeite hebben met het maken van plannen op de lange termijn – dit speelt nog sterker voor groepen mensen of organisaties. Tijd is in het begin van het implementatieproces nog geen schaars goed – en niet-schaarse goederen worden vaak niet optimaal gebruikt.

Daarnaast is deze verre toekomst weerbarstig. Op tijdstip ‘nul’ wordt een plan neergelegd (implementatie in negen jaar voorzien van tussentijdse deelresultaten). Maar gedurende de uitvoering verandert de politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en technologische werkelijkheid. We hebben al aandacht geschonken aan het wisselen van bestuurders, maar ook de politieke kleur van de regering, of de maatschappelijke houding jegens Europa of waterkwaliteit kan in negen jaar sterk veranderen. Ook is het onmogelijk om in te schatten wat de stand van techniek over een aantal jaar is. Misschien is een technologische oplossing voor een probleem nu heel kostbaar of

¹⁴¹ Waarmee we niet de indruk willen wekken dat er in de eerste jaren *niets* is gebeurd. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreid overzicht van formele processtappen.

onhaalbaar, maar wellicht over negen jaar niet meer. Het risico bestaat dat er gekozen wordt om af te wachten en te “zien wat de toekomst brengen zal”.

Heel veel kikkers in één kruiwagen

Het laatste grote procesrisico dat we willen bespreken, is de gekozen vorm van implementatie. De kolommenstructuur van één landelijke en zeven regionale kolommen, waaronder en omheen veel gremia zijn georganiseerd om belangengroepen te betrekken en participatie te bevorderen, heeft geresulteerd in actieve bemoeienis met het proces door een groot aantal partijen. Veel van deze partijen hebben tegengestelde belangen. Daarnaast liggen de belangen van de partijen soms in elkaars verlengde, maar zijn ze op andere momenten weer tegengesteld. Een ultiem voorbeeld van deze situatie is de relatie tussen het Ministerie van LNV en belangengroepen: vanuit de “L” worden de landbouwbelangen gesteund, vanuit de “N” de belangen van natuur en milieuorganisaties. Maar juist de “L” en de “N” bleken en blijken in Nederland in de praktijk vaak te botsen .

Het bij elkaar houden van deze groepen, het sturen op consensus over en commitment met de SGBPs heeft DGW voor een grote uitdaging gesteld. De met de gekozen kolommenstructuur genomen risico's zijn:

- Het niet bereiken van consensus over en commitment met het eindproduct – de SGBPs;
- Een gebrek aan flexibiliteit (adaptiviteit) omdat elke aanpassing van de inhoud van de SGBPs door en met heel veel partijen moet worden besproken;
- Een gebrek aan openheid en transparantie van het proces;
- Een gebrek aan fairness van het proces als partijen machtsblokken gaan vormen, of door verschil in capaciteit meer tijd en aandacht aan de implementatie kunnen besteden (bijvoorbeeld door op alle vergaderingen aanwezig zijn, of door de achterban activeren om stemmingen te beïnvloeden);
- Het ontstaan van stroperigheid omdat het nemen van beslissingen en het informeren van actief betrokkenen heel veel tijd kost;
- Het verliezen van de regie, wanneer bepaalde groepen zich (gezamenlijk) tegen DGW keren.

9.3 Beoordeling aan de hand van procesfactoren

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.3, hebben we een zevental procesfactoren genoemd om het implementatieproces mee te beoordelen. Wij hebben gesteld dat het implementatieproces goed is verlopen indien:

1. De SGBPs draagvlak hebben. Dat betekent onder meer dat er sprake is van *consensus en commitment* van de betrokken partijen; ze delen herkenbare uitgangspunten en zijn tevreden over het verloop van het proces en het eindresultaat. Draagvlak komt tot stand wanneer het implementatieproces voldoende ruimte biedt voor tussentijdse bijstelling en aanpassing aan veranderende omstandigheden (*adaptiviteit*) en samenwerking wordt geborgd door het ontstaan van *duurzame relatienetwerken*.
2. Het proces voldoet aan de volgende kwalificaties: het is *open* en *fair* verlopen, het genereerde *kwaliteit van resultaten en producten* en is voldoende *snel* verlopen.

In deze paragraaf beoordelen we het procesverloop op basis van deze procesfactoren.

Consensus en commitment

Op basis van interview- en de surveydata constateren we dat er in het algemeen tevredenheid bestaat over het verloop van het proces. Overheden zijn over het algemeen meer tevreden over het procesverloop dan niet-overheden.

Over de herkenbaarheid van de eigen inbreng in het eindresultaat verschillen de meningen sterk. Overheden zien hun eigen inbreng sterk terug, niet-overheden zien hun eigen inbreng beperkt terug in de SGBPs. Natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders herkennen hun eigen inbreng het minst in het eindresultaat.

De SGBPs worden in het algemeen geaccepteerd. We zien hier een gelijke trend als onder voorgaande punten: overheden tonen een grotere acceptatie van het eindresultaat dan niet-overheden. Wij merken hierbij op dat het eindresultaat in deelstroomgebied Rijn West de minste acceptatie kent.

Wat voor de voorgaande punten geldt, geldt ook voor de mate waarin er sprake is van gedeelde uitgangspunten: over het algemeen worden uitgangspunten gedeeld door overheden, terwijl niet-overheden deze uitgangspunten minder of niet delen. Hier springen natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders weer in het oog door hun negatieve oordeel. Daarnaast zijn de drinkwaterbedrijven negatief in hun oordeel over gedeelde uitgangspunten. We merken op dat vertegenwoordigers van landbouwbelangenorganisaties over het algemeen positiever gestemd zijn.

Op basis van de interview- en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces heeft geleid tot consensus en commitment bij (mede-)overheden, maar hier minder tot slecht toe heeft geleid bij niet-overheden.

Adaptiviteit

Op basis van interview- en surveydata constateren we dat het implementatieproces een behoorlijke mate van ruimte bood voor aanpassingen aan veranderende omstandigheden. Aan het eind van het implementatieproces lijkt deze ruimte minder te zijn geworden – zoals voorzien in de convergerende planning.

De mate waarin de beleidsagenda ruimte bood voor alternatieve invullingen wordt enigszins negatief beoordeeld. Toch zijn verschillende alternatieve invullingen beschouwd (ambitieniveaus). Hierbij merken we op dat deze alternatieve invullingen niet zozeer uit het veld zijn gekomen, maar ingebakken waren in de convergerende planning. Een doel van de planning was het toewerken naar één van de vijf beleidsvarianten die in 2005 geopperd waren. Mogelijk hebben de opgelegde (top down) alternatieven belemmerend gewerkt voor het inbrengen van alternatieven door regionale partijen zelf (bottom-up).

Op basis van de interviews en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces een voldoende mate van adaptiviteit kende. Er is ruimte gezocht en gevonden. Er is strategisch gekoppeld en ontkoppeld met andere dossiers. Er is effectief gespeeld met de factor tijd. Kanttekening is dat de ruimte voor adaptatie van te voren door DGW is afgebakend. Daarnaast lijken er veel inhoudelijke concessies te zijn gedaan ten behoeve van bestuurlijk commitment en de voortgang van het project.

Ten slotte concluderen we dat er veel vanuit het Nederlandse perspectief (ook in internationale overleggen) gezocht lijkt naar ruimte binnen de KRW, zonder dat hierbij altijd even uitgebreid stil is gestaan bij de vraag wat de EC van de gevonden ruimte zou vinden.

Relatienetwerken

Op basis van interview- en surveydata constateren we dat het implementatieproces heeft geleid tot een grote mate van samenwerking. Deze samenwerking wordt in het algemeen positief beoordeeld. Hierbij merken we op dat de samenwerking vooral in procesmatige zin als positief moet worden begrepen. Samenwerking kan niet altijd leiden tot consensus of snelheid.

De samenwerking en netwerken die zijn ontstaan worden over het algemeen gezien als noodzakelijk voor het positief afronden van het implementatieproces. Daarnaast is veel wederzijds leren ervaren door deze samenwerking en binnen de ontstane netwerken.

Op basis van de interviews en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces positief heeft bijgedragen aan het tot stand komen van relatienetwerken tussen betrokken organisaties.

Openheid

Op basis van interview- en surveydata constateren we dat de onderling toebedachte rolverdeling van de verschillende betrokken partijen niet voor iedereen duidelijk was. Met name de belangengroepen beoordelen de mate waarin duidelijkheid was over de eigen rol negatief. De duidelijkheid voor hen van de rol van DGW in het implementatieproces wordt over het algemeen positief gewaardeerd.

De mate van betrokkenheid wordt door over het algemeen positief gewaardeerd door geïnterviewden en respondenten. Hierbij merken we op dat wederom respondenten en geïnterviewden van belangengroepen minder positief, of zelfs negatief zijn over de mate waarin zij de beleidsagenda konden bepalen en de mate waarin zij eigen standpunten herkennen in de SGBPs. Deze respondenten zijn wel positief over de mate waarin zij hun standpunten konden inbrengen. Ook hier merken we weer op dat vertegenwoordigers van landbouwbelangenorganisaties over het algemeen positiever reageren, dan vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders.

De aansturing tussen verschillende partijen wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Hierbij merken we op dat de dubbele kolommenstructuur en de convergerende planning relatief lang op zich hebben laten wachten. Het implementatieproces was circa vier jaar op gang, toen beide sturende elementen werden geïntroduceerd. Daarnaast is veel kritiek geuit op het uitblijven van bepaalde structurerende kaders (definities werden laat gesteld – waterlichaam, MEP, GEP) en de vraag om data kwam vaak laat, veranderde en lijkt niet altijd noodzakelijk te zijn geweest. De dubbele kolommenstructuur, tenslotte, geeft structuur, maar is niet voor iedereen helder. Met name de functionaliteit van de redundantie tussen de nationale en regionale kolommen vertroebelt het beeld.

Op basis van de interviews en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces voldoende open was voor verschillende partijen om deel te (kunnen) nemen aan het implementatieproces.

Fairness

Op basis van interview- en surveydata constateren we dat partijen zich niet evenwichtig betrokken hebben gevoeld in het implementatieproces. Gemeenten zijn relatief laat betrokken. Belangenorganisaties geven aan dat er veel sprake was van informeren in plaats van consulteren. Daarnaast hebben belangengroepen relatief weinig mogelijkheid om actief betrokken te raken en te blijven bij de implementatie. De beperkt beschikbare capaciteit (mensen, middelen) van deze organisaties in combinatie met de bestuurlijke drukte leidt tot afwezigheid. Daarnaast wordt door de belangengroepen het strikte tijdsplan als problematisch ervaren voor het tijdig kunnen inbrengen van standpunten.

Binnen de regionale kolommen wordt de mate van eerlijkheid (de mate waarin partijen gemaakte afspraken nakomen) over het algemeen positief beoordeeld. Partijen (ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten) beoordelen elkaar in deze zin als eerlijk. Uitzondering is de mate waarin gemeenten de eerlijkheid van provincies beoordelen. Hierover zijn gemeenten enigszins negatief.

De mate waarin sprake was van gelijkwaardigheid van partijen wordt in lijn met voorgaande bevindingen positief beoordeeld door respondenten van de overheid en minder positief, tot negatief door respondenten uit belangengroepen. Dit resultaat lijkt logischerwijs voort te komen uit de dubbele kolomstructuur. Belangengroepen waren hierin wel degelijk vertegenwoordigd, maar zaten relatief laag in de hiërarchie. Hun belangen en inbreng sijnelden daardoor maar gebrekkig door in de hogere lagen (RAO, RBO, LBO-R).

De mate van vertrouwen tussen overheden is groot. Respondenten uit de overheid beoordelen het onderlinge vertrouwen tussen de eigen organisatie en andere overheidsorganisaties over het algemeen als positief. Ook respondenten uit belangengroepen beoordelen de mate van vertrouwen in de verschillende betrokken organisaties als positief. Grote uitzondering hierop vormen de natuur- en milieuorganisaties en de terreinbeheerders. Respondenten uit deze groepen beoordelen de mate van vertrouwen grotendeels als negatief.

De mate waarin er inzicht is geweest in elkaars positie en belang lijkt gedurende het implementatieproces helder te zijn geweest. In de eerste jaren heeft een sterke nadruk gelegen bij het belang van waterkwaliteit. Na het verschijnen van het Aquareinrapport is het economische belang en het landbouwbelang dominant geworden. Er heeft daarmee een uitruil van belangen plaatsgehad: minder nadruk op natuur en milieu, meer nadruk op economie en landbouw.

Het onderdeel fairness wordt sterk verschillend beoordeeld door geïnterviewden en respondenten. Wij concluderen dat het implementatieproces voldoende fair was voor betrokken partijen. In een complex beleidsproces als de implementatie van de KRW is het onmogelijk om ieders belang volledig te honoreren. Een beeld dat ook gedeeld wordt door partijen die hun belang minder gehonoreerd zien (natuur- en milieuorganisaties): in verschillende interviews met vertegenwoordigers van deze

partijen is er nadruk op gelegd dat er zeker wel iets bereikt is. Ecologie staat nu op de agenda. Wij maken hierbij één kanttekening: het proces wordt door ‘belangen’partijen met een wettelijke taak, zoals de drinkwaterbedrijven, als onvoldoende fair ervaren.

Kwaliteit

Op basis van de interview- en surveydata constateren wij dat de organisatie van de inhoudelijke inbreng over het algemeen als positief wordt beoordeeld. De verschillende gremia boden voldoende ruimte en structuur voor partijen om inbreng te geven aan het proces.

Over de robuustheid van de kolommenstructuur zijn vertegenwoordigers van overheden zeer positief. Zij verwachten dat de bestaande samenwerkingsvormen en consensus zullen blijven bestaan. Vertegenwoordigers van belangengroepen zijn iets minder positief. Een kleine meerderheid van hen verwacht dat de bereikte consensus geen stand zal houden in de periode 2009-2015.

De mate waarin het implementatieproces heeft bijgedragen aan wederzijds leren wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Vertegenwoordigers van betrokken organisaties geven aan inhoudelijke kennis te hebben opgedaan van en gedeeld met andere organisaties.

Op basis van de interviews en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces voldoende kwaliteit heeft gegenereerd. Dit geldt in het bijzonder voor de periode vanaf 2005. Daarbij merken we op vooral procesmatig veel geleerd lijkt te zijn.

Snelheid/stroperigheid

Op basis van de interview- en surveydata constateren wij dat het proces voldoende vaart kende. Met de introductie van de convergerende planning in 2005 is een helder tijdspad neergezet. Met de introductie van de top-down/bottom-up benadering zijn voldoende incentives ingebracht voor regionale partijen: binnen de gestelde planning was er ruimte om belangen in te brengen, daarbuiten niet. Eenmaal gepasseerde mijlpalen zouden niet worden over gedaan.

Juist dit onderdeel wordt door respondenten negatief beoordeeld: over het algemeen zijn respondenten negatief over de mate waarin binnen de planning rekening was gehouden met onvoorziene gebeurtenissen, met de mate waarin eerder genomen besluiten konden worden herzien, en de mate waarin ruimte bestond om naar alternatieve oplossingen te zoeken. Concluderend: de dubbele kolommenstructuur bood procesmatig een aantal terugvalopties (functionele redundantie), maar de convergerende planning bood deze niet. Anders gezegd: er waren wel terugvalopties, maar beperkt en binnen de kaders neergezet door de convergerende planning. Toch zijn respondenten overwegend positief over de mate waarin de gefaseerde convergerende planning heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de SGBPs.

Op basis van de interviews en surveydata concluderen wij dat het implementatieproces voldoende snel is verlopen. Ook hier past een kritische kanttekening: de periode 2001-2003 wordt ervaren als een periode waarin relatief weinig vaart is gemaakt met de gezamenlijke implementatie van de KRW. In deze vroege periode van de implementatie van de KRW is niet geheel stilgezet. De

ecologen binnen V&W realiseerden zich dat de KRW werk met zich mee bracht en zagen de KRW als een uitgelezen mogelijkheid om waterkwaliteit opnieuw te agenderen en een betere waterkwaliteit te realiseren. Zij zouden hoog in kunnen zetten en, zo stellen veel geïnterviewden, de prestatie-eisen van KRW zwaar interpreteren, om een maximale waterkwaliteit te realiseren. Een dergelijke invulling vanuit ecologische hoek was destijds niet afgestemd met de belangen van ondermeer landbouw en industrie. De ingebrekestelling van de EU in 2003 kan gezien worden als gevolg van deze geïsoleerde en trage start.

9.4 Succesfactoren

Ondanks de projectrisico's zijn de SGBPs tijdig afgerond. Dit mag procesmatig zeker een succes worden genoemd – zoals ook uit bovenstaande beoordeling blijkt. Hoe is dit succes gerealiseerd? In deze paragraaf staan we stil bij de, ons inziens, belangrijkste succesfactoren

Salami-achtig management: stap voor stap werken aan bestuurlijk commitment

Gedurende het implementatieproces is er stap voor stap gewerkt naar bestuurlijk commitment. Dit stap voor stap werken lijkt de enig mogelijke weg. Na het verschijnen van het Aquareinrapport in 2003, volgens velen een wake-up call, komt er veel politieke aandacht voor de KRW. Het Aquareinrapport heeft, zo stellen geïnterviewden, de KRW deels in een negatief daglicht gesteld. Enerzijds door te wijzen op de mogelijke negatieve consequenties van de KRW voor landbouw in Nederland. Anderzijds door simpelweg de aandacht op het *bestaan* van de KRW te richten. In een tijdsgewricht waarin een negatieve houding jegens Europese regels begint te ontstaan (fijnstofdossier) is de verplichte implementatie van “weer” een nieuwe Europese richtlijn voor bestuurders eerder een blok aan het been, dan een mogelijkheid om bestuurlijk mee te scoren. We framen deze impact van het Aquareinrapport als *de kracht van de buitenwacht*. Immers, de politiek en (deels) de bestuurders werden wakker en gingen actief aan de slag met de implementatie.

Sturen op commitment

Vanaf 2004 begint het sturen op commitment. Gesteund door het kabinetsstandpunt om de KRW pragmatisch, haalbaar en betaalbaar te implementeren begint DGW aan het gestructureerd vormgeven van de implementatie in de periode 2005-2009. Al snel wordt ingezien dat het tijdspad beperkingen stelt aan het maximaal mogelijke commitment. Zeker in het bestuurlijke polderlandschap van Nederland, waarin veel betrokkenen hun inbreng mogen en willen geven, ligt het voor de hand om te streven naar zo volledig mogelijke consensus. Maar dat zou zo maar veel tijd kunnen vergen en dat is er nu eenmaal niet. Wel is het weer zo dat door strak op tijd te sturen en je te houden aan de deadlines ‘je vertrouwen wint’.

Realistische ambitie

In de periode 2004-2009 heeft het begrip pragmatische implementatie steeds realistischer invulling gekregen. Dit manifesteert zich op twee fronten. Ten eerste, per gebied werden ambities en daaraan gekoppeld te nemen maatregelen geleidelijk ingevuld. Het al dan niet gebruiken van de Praagse methode is hiervan een illustratief voorbeeld. Dit gaf waterschappen de ruimte om te redeneren vanuit (ecologische) idealen of vanuit de bestaande situatie. In een aantal interviews is aangegeven dat

ongeveer de helft van de waterschappen gebruikt maakt van de Praagse methode. Ten tweede, gedurende het implementatieproces is het steeds duidelijker geworden welke doelen op welke termijn haalbaar zijn. Ook de fasering van het doelbereik (uiteindelijk tot 2027) wordt steeds concreter. Gelijkzeitig werden de kosten van de te nemen maatregelen steeds beter in te schatten: gedurende het implementatieproces zijn de te *verwachten* kosten afgenomen. Hoe concreter de maatregelen en hoe concreter het tijdsplan, hoe realistischer kosten konden worden ingeschat.

In het implementatieproces is ruimte gegeven aan de zoektocht naar een realistische ambitie. De convergerende planning laat ruimte aan verschillende ambitieniveaus. Gedurende het implementatieproces wordt vanaf 2005 gezocht naar een niveau dat voldoende commitment heeft van de betrokken partijen. Belangrijk onderdeel in het bereiken van een realistische ambitie is het kabinetsstandpunt “Pragmatische implementatie KRW” uit 2004. Tot 2004 zijn op politiek/bestuurlijk niveau geen ambities vastgesteld. Mogelijk hebben sommige partijen in de luwte van het debat gehoopt op een hoge waterkwaliteit in 2015 door de KRW. Het niet bereiken van dit gehoopte ambitieniveau is mogelijk oorzaak waarom ondermeer natuur- en milieuorganisaties minder tevreden zijn met de inhoud van de SGBPs. Echter, zij stellen wel dat er wel degelijk iets is gebeurd: waterkwaliteit staat op de agenda.

Toch dreigt er wel een risico, juist omdat niet alle partijen tevreden met de inhoud van de SGBPs. Zeker met het oog op gerelateerde beleidsdossiers, specifiek Natura2000, kan het verlagen van het ambitieniveau op een later moment een *boemerangeffect* hebben. De discussie over natuurdoelstellingen, landbouwbelangen en waterkwaliteit, en het moeten nemen van ingrijpende beslissingen daarbinnen, lijkt vooral uitgesteld en niet afgerond. Op een later moment kan deze discussie weer aangewakkerd worden. Sommige geïnterviewden hebben die verwachting expliciet uitgesproken.

De kracht van de buitenwacht

Een andere succesfactor is wat we eerder *de kracht van de buitenwacht* hebben genoemd. Het Aquareinrapport heeft de discussie over de KRW naar een politiek en bestuurlijk niveau getild. Later is men de implementatie continue blijven monitoren en evalueren. Dit heeft in de beleving van respondenten een positief effect gehad op het procesverloop.¹⁴² Toch zetten wij enkele vraagtekens bij deze beleving. Kijken we bijvoorbeeld naar de bestuurlijke simulaties uit 2007, een vorm van ex-ante monitoring, dan zien we dat juist enkele uitkomsten van de simulatie (meer aandacht voor financiën dan voor het eindplaatje; onduidelijkheid over de regie) niet lijken te zijn meegenomen in de procesuitvoering.

De kracht van de buitenwacht is er vooral in gelegen dat het procesverloop transparant is gemaakt en gehouden. Er was voldoende historische overzichtsdokumentatie aanwezig om te kunnen terugblikken en te begrijpen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Daarnaast gaf de cultuur van evalueren alle betrokken partijen de mogelijkheid om hun standpunten met onderzoek te ondersteunen. Juist het betrekken van de buitenwacht heeft bijgedragen een objectieve, of op zijn minst minder gekleurde, beschouwing van het proces waar alle deelnemers van hebben kunnen profiteren.

¹⁴² In de survey hebben we de stelling “de lessen uit tussentijdse evaluaties van het implementatieproces hebben een positief effect gehad op het procesverloop” voorgelegd. 100% van de bestuurders gaf aan het met deze stelling eens te zijn (n=11), 65% van de ambtenaren (n=87) en 61% van de vertegenwoordigers van belangengroepen (n=35).

Strategisch sturen op internationale steun

Een derde succesfactor in deze categorie framen we als *strategisch sturen op internationale steun*. Gedurende de implementatie heeft DGW zich geprofileerd als behartiger van regionale belangen op internationaal niveau. Het internationaal handelen in het kader van de Praagse methode is hiervan een voorbeeld. Hierbij is gezocht naar internationale steun voor nationale belangen. Deze steun is vaak ook gevonden. Dit internationaal handelen wordt door DGW ervaren als een manier om regionaal commitment op te bouwen. Opvallend in dit verband is dat geïnterviewden en respondenten uit de regio's zelf de handelingen van DGW op internationaal als minder positief, tot zelfs negatief ervaren.

De dubbele kolommenstructuur

Antwoord op mismatch tussen bestuurlijke indeling en stroomgebieden

Kenmerkend aspect van de implementatie van de KRW in Nederland is de keuze voor de dubbele kolommenstructuur. Hiervoor hebben we deze keuze als risicovol beschreven. Terugkijkend op de implementatie typeren we deze kolommenstructuur als een succesfactor. De kolommenstructuur bood een antwoord op de eerder genoemde mismatch tussen bestuurlijke indeling in Nederland en indeling naar stroomgebieden binnen de KRW. Met de keuze voor de dubbele kolommenstructuur kon het Huis van Thorbecke in stand gehouden worden. Hierdoor werden formeel geen aanpassingen gemaakt in de machtsbasis van ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten voor wat betreft hun inbreng in waterbeleid.

Lift in het Huis van Thorbecke

Maar behalve als oplossing voor de mismatch, kan de kolommenstructuur om meer redenen als succesfactor worden beschouwd. De eerste is de mogelijkheid die geboden werd om binnen de regionale kolommen eenvoudig te kunnen bewegen tussen de verschillende bestuurslagen. Wij framen dit als de *lift in het Huis van Thorbecke*. Door dit heen en weer bewegen tussen de bestuurslagen houdt DGW contact met de regio's. In de regio's zelf wordt veel betrokkenheid gevoeld met het CSN (als liftboy). Er kon snel en relatief eenvoudig informatie worden uitgewisseld en goed worden gecommuniceerd over knelpunten. Dit neemt niet weg dat er toch veel kritiek bestaat over de wijze waarop om gegaan is met knelpunten. Vooral in het bieden van noodzakelijke kaders voor de implementatie van de KRW vinden respondenten dat DGW tekort is geschoten. We komen hier later op terug.

Functionele redundantie

Een laatste reden om de kolommenstructuur als succesfactor te beschouwen is de terugvalopties die deze bood. Binnen de kolommenstructuur is sprake van enige overlap (redundantie) van gremia. In de regionale kolommen zijn immers de provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd, terwijl in de nationale kolom hun koepelorganisaties (IPO, Unie van Waterschappen en VNG) zijn vertegenwoordigd. Een onderwerp kan zowel in de nationale kolom als in de regionale kolommen geagendeerd worden. In de praktijk is dit ook gebeurd. Sommige geïnterviewden spreken over schaken op twee schaakborden, waarbij de gewenste uitkomst door DGW als leidend zou worden beschouwd. Echter, niet alleen DGW maakte strategisch gebruik van de redundantie binnen de kolommenstructuur. Andere partijen gebruikten deze (of een dergelijke – denk aan de politieke lobby van

landbouworganisaties, of de Europese van natuurorganisaties) mogelijkheid ook. De kolommenstructuur bood daarmee de mogelijkheid om complexe beslissingen die mogelijk in de ene kolom tot een niet voor alle partijen gewenste uitkomst leidde, nog eens te agenderen in de andere kolom. Anderzijds bood de dubbele kolommenstructuur de mogelijkheid om onderhandelingen die in de ene kolom vastliepen op te pakken in de andere kolom. Met andere woorden, de scherpe kantjes konden er wat vanaf gehaald worden. Wij framen de overlap aan gremia binnen de kolommenstructuur dan ook als *functionele redundantie*.

Strak ambtelijk management en strikte planning

Top down sturing, met ruimte voor bottom-up inhoudelijke invulling

Een derde succesfactor vinden we in het strakke ambtelijke management en de convergerende planning. De keuze voor *top down sturing, met ruimte voor bottom-up inhoudelijke invulling* heeft er voor gezorgd dat de regio's binnen gestelde kaders zelf invulling hebben kunnen geven aan de SGBPs. Dit zelf invulling geven aan de inhoud van de SGBPs heeft gezorgd voor een zekere mate van commitment met het (regionale) eindproduct. Toch bestaat er ook ontevredenheid in de regio over het eindproduct. De uiteindelijke SGBPs zijn niet door de regio's geschreven. De regionale en lokale partijen hebben "slechts" input moeten aandragen. Deze informatie is veelal verzameld door het CSN. Het CSN zorgde ook voor de afstemming met het team dat de SGBPs opstelt. De regio's hebben hierdoor uiteindelijk weinig zicht gehouden op de totstandkoming van de definitieve SGBPs en lijken zich daardoor deels niet met deze plannen verbonden te voelen.

De convergerende planning: helderheid en vasthouden

Direct verbonden met de top down sturing is de convergerende planning. Juist omdat binnen DGW de verwachting bestond, dat door de inmenging van een groot aantal partijen het moeilijk zou zijn om een eindresultaat op te leveren waarin al deze partijen zich konden vinden, is besloten sterk te sturen op deadlines. Deze keuze heeft geresulteerd in de convergerende planning waarbij volgens een vaststaand format jaarlijks inhoudelijke keuzes werden gemaakt, waarvoor vervolgens bestuurlijk commitment werd gezocht dat vervolgens werd vastgelegd in bestaande planfiguren. De kracht van de convergerende planning is dat het *tijdpad ruim van te voren is aangegeven*. De kracht van het management van DGW is dat *aan de planning is vastgehouden*. Daarnaast heeft de convergerende planning de mogelijkheid geboden om te sturen op *adaptiviteit*: er is expliciet ruimte gemaakt om te sturen naar verschillende niveaus van invulling van de KRW.

Constructieve drukte

Een bijkomend effect van het sturen op tijd en het vasthouden aan de planning is dat de verschillende betrokken partijen een grote mate van bestuurlijke drukte hebben ervaren. De planning maakte dat veelvuldig beslissingen moesten worden genomen in ondermeer RBO verband. Hierdoor heeft er veel interbestuurlijk en ambtelijk contact plaatsgevonden tussen de leden van de verschillende gremia in de regionale kolommen. Juist dat vele contact lijkt een solide basis te hebben gelegd voor de samenwerking die door veel geïnterviewden en respondenten als positief wordt ervaren. In deze rapportage hebben wij dit geframed als *constructieve drukte*.

10 Aanbevelingen

10.1 Inleiding: een succesvol proces

In voorgaande hoofdstukken hebben wij onze bevindingen beschreven van de evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water in Nederland. Onze conclusie is dat het gekozen implementatieproces positief heeft bijgedragen aan het behaalde resultaat: tijdige afronding van de SGBPs waarbij een grote mate van commitment en consensus lijkt te bestaan over de inhoud van de plannen.

Kanttekening is dat er ook partijen zijn die zich minder kunnen vinden in de inhoud van de SGBPs en het procesverloop in het algemeen minder goed beoordelen. Echter, gezien de complexiteit van het proces en de grote hoeveelheid betrokken partijen is 100% tevredenheid en 100% commitment van *alle* partijen en individuen uiteraard onmogelijk haalbaar.

Betekent dit dat de gekozen procesvorm daarmee blauwdruk moet worden van toekomstige watertrajecten? Voor een gedeelte wel, maar voor een ander gedeelte zijn specifieke aanpassingen nodig en gewenst. De implementatie van de KRW is succesvol verlopen met de gekozen kolommenstructuur. Echter, andere structuren hadden wellicht ook tot een succesvol resultaat geleid. En de gekozen structuur is, zoals geïnterviewden aan hebben gegeven, succesvol gebleken door een aantal specifieke kenmerken. Om er enkele te noemen: een bevlogen coördinator; een grote *sense of urgency* bij (veel) betrokkenen; en financiële middelen van het Rijk voor, bijvoorbeeld, het instellen van de waterambassadeurs. Zonder deze specifieke kenmerken had de gekozen structuur weleens heel anders kunnen uitpakken. In de voorgaande hoofdstukken hebben we uitvoerig stilgestaan bij serendipiteit en *blessings in disguise*. Deze factoren liggen voor de hand.

De vraag is natuurlijk: wat valt er te leren van het proces van implementatie van de KRW? Welke kennis moet vastgehouden worden? En wat kan er in de toekomst of in andere dossiers beter gaan? In dit afsluitende hoofdstuk staan we stil bij een aantal succes- en verbeterpunten waar in de toekomst het uitvoeren van de SGBPs en eventuele andere processen wellicht hun voordeel mee kunnen doen. We beginnen met enkele aandachtspunten die gegeven de gekozen structuur mogelijk tot een nog beter resultaat kunnen leiden (paragraaf 10.2). Vervolgens gaan we in op drie paradoxen die onvermijdelijk lijken voor de implementatie van de KRW en gelijksoortige processen (paragraaf 10.3). We sluiten dit hoofdstuk af met enkele wetmatigheden die bij de implementatie van de KRW en gelijksoortige processen lijken te horen (paragraaf 10.4).

10.2 Aandachtspunten

Overdrachtdossier

Het KRW dossier kent een historisch voortraject: de lobby om de KRW op Europees niveau geïmplementeerd te krijgen. Nederland is hierin één van de belangrijkste lobbyende partijen geweest. Het valt op dat er geen sprake is van een

overdrachtdossier in deze casus. Nadat de lobbyisten in het voortraject hun belang zagen verwezenlijkt in de KRW per 22 december 2000 lijkt er geen sprake van terugkoppeling naar de partijen die dan aan de slag moeten. Een overdrachtdossier om opgedane kennis te borgen en een formeel moment van overdracht had mogelijk eerder een *sense of urgency* doen ontstaan. Nu heeft het Aquareinrapport deze noodzaak tot handelen doen ontstaan.

Een zelfde gevaar dreigt voor de uitvoering van te nemen maatregelen zoals die in de SGBPs opgenomen zijn: er is hard gewerkt en sterk gelobbyd om de SGBPs tot stand te brengen. Maar niet alle partijen uit dit totstandkomingproces zullen ook betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering. Nieuwe partijen zullen het speelveld betreden, elk met hun eigen kijk op de KRW en de SGBPs. Ook hier lijkt het van belang te zorgen voor een rijk overdrachtdossier om opgedane kennis te borgen en formele momenten van overdracht om tijdig een *sense of urgency* te creëren voor de ontwikkeling van de volgende generatie SGBPs.

Maar nog belangrijker lijkt een formeel moment van overdracht en een periode van overdracht. Gedurende het overdrachtmoment kunnen de “oude” deelnemers kennis overdragen aan de “nieuwe” deelnemers. Gedurende de periode van overdracht blijven de “oude” deelnemers zijdelings betrokken, zodat de “nieuwe” deelnemers weten waar ze met vragen terecht kunnen.

Houdt het proces in het oog en borg ruimte voor doelzoekend gedrag

Zoals in de inleiding gesteld: met de gekozen kolommenstructuur is een succesvol resultaat geboekt. Er lijkt veel aandacht te zijn besteed juist aan deze structuur op een manier die *projectmatig* aandoet: er is sprake van een tijdsplan met fasen, er is een strikte deadline, er zijn randvoorwaarden gesteld en er is sprake van een eindproduct. Een projectmatige kijk op de implementatie heeft een gevaar in zich: er kan al snel voor een *command and control*-achtige sturing worden gekozen (sterk hiërarchisch, top down, afrekenen op resultaat), waarbij het proces uit het oog verloren wordt.

Bij de implementatie van de KRW is intelligent geschakeld tussen juist een projectmatige en *procesmatige* vorm van management. De partijen die de SGBPs moeten uitvoeren en de maatregelen moeten gaan betalen zijn sterk betrokken (bottom-up inbreng), terugvalopties zijn optimaal benut om de voortgang van het proces te borgen (koppelen/ontkoppelen met andere dossiers), en de convergerende planning bood ruimte om verschillende alternatieven te onderzoeken (ambitioniveaus). In complexe projecten als de KRW zijn beide vormen van management noodzakelijk om de beoogde resultaten te halen.

Ook voor het werken naar de volgende generatie SGBPs lijkt deze combinatie van managementstijlen noodzakelijk. Ook hierbij zal het de kunst zijn op het juiste moment tijdig in te grijpen. En zoals geïnterviewden aangeven: de kaders staan er nu, de volgende keer gaat het (naar verwachting) beter. Het lijkt raadzaam om vooralsnog het proces van ontwikkeling van deze volgende generatie SGBPs niet nog verder ‘dicht te timmeren’.

Benut serendipiteit

Het is inmiddels een gevelegelde uitspraak van Donald Rumsfeld: we weten dat we bepaalde dingen weten, we weten dat we bepaalde dingen niet weten, en er zijn

dingen waarvan we niet weten dat we ze niet weten.¹⁴³ Op de laatste categorie kan een implementatieproces niet voorbereid worden. Wel is het mogelijk om voldoende ruimte in te bouwen om open te staan voor serendipiteit (het vinden en gebruikmaken van iets onverwachts). Timmer een proces van te voren niet volledig dicht, maar schep sturende kaders. Biedt ruimte aan aanpassing en verdere invulling als het proces in tijd verder uitkristalliseert.

Internationaal

In de interviews is kritiek geuit op de wijze waarop Nederland (specifiek DGW) internationaal heeft geopereerd. Gelijktijdig hebben we gezien dat juist het internationale optreden van Nederland niet altijd door geïnterviewden lijkt te zijn ervaren. In de masterclasses hebben we stilgestaan bij dit dilemma: hoe kan er intelligent worden opgetreden in de internationale arena?

Op basis van de interviews, de survey en de gesprekken in de masterclasses stellen we dat een implementatieproces als dat van de KRW, hoe kan het ook ander, internationaal vraagt om tijdige regie en coördinatie. Binnen Nederland staan we soms te weinig stil bij verschil in bestuursculturen over de grens, of een andere temporisering van een implementatieproces. Houdt hier rekening mee door internationale partners tijdig te benaderen en voorbij te gaan aan bestaande vormen van internationale samenwerking. Verkennende gesprekken zijn belangrijk, maar probeer (langdurige) relaties op te bouwen. Je kunt elkaar later op een ander dossier weer tegenkomen. En spreek internationale taal – in dit geval: spreek in KRW termen. Daarnaast is het van belang om zicht te hebben in de belangen van stakeholders die relevant zijn in de internationale arena. Organiseer vooroverleg met hen, kom tot gezamenlijke standpunten en koppel hierover terug.

Zorg er ook voor dat in EU-richtlijnen gedacht wordt. Met een verdergaande Europeanisering zullen er meer richtlijnen uit Brussel komen. Anticipeer hierop. Belangrijk hierbinnen is het accepteren van resultaatverplichtingen en een “afrekencultuur” – wel kan er gezocht worden naar de ruimte die binnen resultaatverplichtingen bestaat. Zoek en benut die ruimte. En accepteer de rol van de EC, of sterker, probeer sympathie te hebben voor de EC. Met een open en constructieve houding kom je eerder aan tafel dan met een sceptische en gesloten houding. Het belang van Brussel is uiteindelijk ook ons belang. Tot slot, probeer “restproblemen” te identificeren en koppel deze terug naar Brussel. Een restprobleem is een probleem dat zich voordoet, zelfs als alle partijen (nationaal en internationaal) binnen hun mogelijkheden doen wat er gevraagd wordt. Een voorbeeld is grondonteigening. Is Nederland het enige land waar dit onderdeel mogelijk problemen met zich mee brengt? Lopen andere landen hier ook tegen aan? En zo ja, kan er gezamenlijk een front gevormd worden om het probleem in Brussel te agenderen.

Management of expectations

Een laatste aanbeveling die we hier doen, is: draag zorg voor verwachtingsmanagement (*management of expectations*). De aanvankelijk relatief beperkte aandacht voor de implementatie van de KRW tussen 2001 en 2003 lijkt voorstanders van een vergaande ecologische verbetering van de waterkwaliteit in

¹⁴³ Parafrazering van oorspronkelijke uitspraak van Rumsfeld op 12 februari 2002. De oorspronkelijke uitspraak luidt: “There are known knowns. These are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say, there are things that we now know we don’t know. But there are also unknown unknowns. These are things we do not know we don’t know.”

Nederland veel ruimte te hebben gegeven voor het agenderen van hun belangen. Geïnterviewden spreken van een periode waarin de KRW zeer precies werd geïnterpreteerd. Hiermee lijken met name bij de natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders hoge verwachtingen te zijn ontstaan over het uiteindelijke ambitieniveau van de SGBPs. De aanvankelijke procesmatige koppeling van Natura2000 aan de KRW heeft deze verwachtingen mogelijk nog verder gevoed.

Het uiteindelijk gekozen pad van pragmatisch, haalbaar en betaalbaar implementeren en de procesmatige ont koppeling van Natura2000, heeft een lager ambitieniveau tot gevolg gehad dan mogelijk door natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders werd verwacht. Het deels ontevreden beeld van specifiek deze organisaties over de inhoud van de SGBPs lijkt dit beeld te bevestigen. Het lijkt hier raadzaam het *management of expectations* zo in te kleden dat het voor alle partijen tijdig duidelijk wordt dat niet ieders belang volledig gehonoreerd kan worden. Indien er zelfs gekozen moet worden voor (tijdig) ont koppelen van belangen (zoals de ont koppeling van Natura2000) is het raadzaam toch afspraken te maken over wijze of het tijdstip waarop partijen later weer bij het proces betrokken gaan worden. *Management of expectations* werkt zo twee kanten op. Enerzijds worden de verwachtingen over de *uitkomst* van het proces gemanaged, anderzijds worden de verwachtingen over het *verloop* van het proces gemanaged. Hiermee is niet gezegd dat alle verwachtingen zo vroeg mogelijk getemperd moeten worden. Immers, partijen die verwachtingen koesteren van een proces, zijn geneigd om te investeren in het proces. En dat is wat een goed proces nodig heeft. Het gaat dus om een spel waarin enerzijds een sfeer van verwachtingen wordt geboden en anderzijds een tijdige demping van verwachtingen, met daaraan gekoppeld perspectieven op een vervolg in de toekomst.

Eenzelfde redenering geldt voor het onderdeel participatie in het implementatieproces. Maak heldere afspraken over wat participatie betekent. Is het informeren, consulteren of meedenken en beslissen? Specifiek ten aanzien van burgerparticipatie verschillen geïnterviewden en respondenten sterk van mening. Hier lijkt het raadzaam om de vorm van participatie te laten aansluiten op het schaalniveau van de belanghebbenden. Het SGBP niveau overstijgt de belangen van individuele belangen sterk. De gekozen weg van informeren lijkt daarmee de juiste, waarbij er wel rekening gehouden dient te worden met de wijze waarop de burger geïnformeerd wil worden. Door meer gebruik te maken van de mogelijkheden die internet biedt kan er gelijktijdig en voortdurend worden geïnformeerd en wordt de transparantie van het implementatieproces vergroot.

10.3 Drie paradoxen

Binnen het implementatieproces van de KRW is er sprake van een aantal schijnbare tegenstrijdigheden. Er is zowel sprake van een strikt tijdsplan, als de noodzaak te zoeken naar een realistisch ambitieniveau (planningsparadox). Er is sprake van een vereenvoudiging van het implementatieproces door het nog complexer maken van de bestuurlijke en ambtelijke structuren middels de dubbele kolommenstructuur (complexiteitsparadox). En er is een aantal maal sprake van een situatie waarin een oplossing of succes een probleem verproblematiseert (succesparadox).

De planningsparadox

De succesvolle combinatie van project- en procesmanagement kan gevat worden onder de noemer: een strakke planning met bestuurlijke ruimte. Deze situatie lijkt paradoxaal: hoe is het mogelijk om zowel strak te plannen, als partijen de ruimte te geven om te komen tot compromissen, consensus en commitment?

In de implementatie van de KRW is het antwoord gevonden door ook de bestuurlijke ruimte te plannen. Juist het inplannen van voldoende bestuurlijke ruimte in de planning is van belang om commitment tot stand te laten komen over te nemen maatregelen. Door de planning in te kleden vanuit deze 'tijdrovende' stap is er minder tijd overgebleven om het ambtelijke traject van het voorbereiden van de inhoud van de SGBPs vorm te geven. Dit lijkt ook deels de oorzaak van de ervaren drukte in het proces. Maar juist die druk heeft een blijvende *sense of urgency* doen ontstaan.

Het implementatieproces laat zien dat het raadzaam is de planning, hoe strikt ook, zo vorm te geven dat de kansen op consensus en commitment zo groot mogelijk zijn. Dit gaat mogelijk ten koste van het uitvoerig kunnen onderzoeken van mogelijke verschillende beleidsvarianten. Echter, zulk uitvoerig onderzoek en de vele mogelijke beleidsvarianten hebben geen waarde voor het proces als er onvoldoende tijd is om tot consensus te komen over de te kiezen beleidsvariant waaraan de (meeste) partijen zich willen committeren.

Aanbeveling:

- Het mag lijken alsof het laten van ruimte tot vertraging leidt, maar niets is minder waar. Door ruimte te laten, vinden partijen gemakkelijker hun gemeenschappelijke belangen en worden ze het gemakkelijker eens wat besluitvorming kan versnellen. Ruimte kan dus versnellend werken

De complexiteitsparadox

Het lijkt in tegenspraak: verdere complexiteit in bestaande bestuurlijke verhoudingen in Nederland om het implementatieproces te vereenvoudigen. Toch is dit precies wat er is gebeurd en wat heeft gewerkt. De keuze voor een nationale kolom en regionale kolommen laten bestaande machtsbases in stand. Aantasting van bestaande structuren had tot grote problemen kunnen leiden. Gelijkijdig is de mogelijkheid gecreëerd om eenvoudig te kunnen schakelen tussen de traditionele bestuurlijke opbouw in Nederland en in contact te treden met de verschillende betrokken partijen (we spreken over de *Lift in het Huis van Thorbecke*). Daarnaast blijven de ervaren individuen aan boord: juist de mensen die nu (en toen) bij de provincies, waterschappen en gemeenten werken beschikken over kennis die van belang is gebleken voor de implementatie. Nieuwe organisaties of diensten met nieuwe medewerkers zouden niet over een zelfde kennisniveau beschikken.

De implementatie van de dubbele kolommenstructuur lijkt relatief eenvoudig te zijn verlopen. Partijen committeren zich in het Nationaal Bestuursakkoord Water aan de kolommenstructuur. Het inrichten van een nieuwe bestuurlijke indeling (bijvoorbeeld bestuurlijke diensten naar stroomgebied) had ongetwijfeld tot meer commotie geleid. De discussie over het al dan niet in stand houden van Waterschappen, zoals die nu (mei 2010) speelt, is hiervan een voorbeeld.

Aanbeveling:

- Het antwoord op de complexiteitsparadox lijkt dan ook: versimpel het proces door bestaande structuren tot op zekere hoogte te compliceren. Anders gezegd: de grotere structurele complexiteit heeft geleid tot een versimpeling van het proces.

De succesparadox

Je zaken goed op orde (denken te) hebben en toch in de problemen komen. Dat typeert de succesparadox zoals wij die vinden in de implementatie van de KRW in Nederland. Successen kunnen leiden tot verwaarlozing van volgende stappen. Immers, we lijken er uit te zijn wat tot gevolg kan hebben dat de bestuurlijke aandacht verspringt naar andere dossiers en dat getalenteerde ambtenaren wegspringen naar andere, meer aandacht vergende processen

De eerste keer treedt de succesparadox op door het ontbrekende overdrachtdossier tussen het voortraject van de KRW (de deels Nederlandse lobby om de KRW op EU niveau geïmplementeerd te krijgen) en het implementatietraject. Gebrek aan overdracht, maar ook gebrek aan deelname aan verschillende EU gremia lijkt te hebben geleid tot een situatie waarin problemen waarvan gedacht werd dat ze niet voor Nederland golden, extra hard zijn ‘teruggekomen’. Een voorbeeld hiervan zijn de *Wetland Guides*: binnen Nederland bestond aanvankelijk geen behoefte deel te nemen aan de discussie over moerasgebieden. Later bleek dat binnen de EU definitie van *Wetlands* een groot deel van Nederland als moerasgebied zou worden aangewezen.

Een tweede voorbeeld vinden we in de eerste ingebrekestelling van de EU (2003). In Nederland bestond sterk de neiging niet het “braafste jongentje van de klas” te willen zijn in Europa. Actief werken aan de implementatie van de KRW werd daarmee bijna verdacht. De commotie over de wettelijke verankering van de KRW in Nederlandse wetgeving leidde tot vertraging, die vervolgens tot een ingebrekestelling leidde. Maar juist die ingebrekestelling geeft Kamerleden weer munitie om de minister ter verantwoording te roepen. Ook hier lijkt eerder handelen extra hard ‘terug te komen’ en een negatieve weerslag te hebben.

Een derde voorbeeld vinden we in de koppeling en ontkoppeling van de implementatie van Natura2000 aan de implementatie van de KRW. Het aanvankelijke koppelen schept hoge verwachtingen. Het uiteindelijke ontkoppelen, noodzakelijk om de voortgang van de implementatie van de KRW te borgen, leidt tot teleurstelling. De mogelijke negatieve gevoelens die hierover bij natuur- en milieuorganisaties en terreinbeheerders zijn ontstaan leidt mogelijk in een later traject tot discussie als Natura2000 maatregelen moeten worden vastgesteld. Hoe om te gaan met het doelengat tussen de KRW en Natura2000? Verschillende partijen hebben al aangegeven hier later op terug te komen.

In genoemde voorvallen was er sprake van het afschuiven of uitstellen van moeilijke beleidskeuzes. Een aantal van deze komt terug, maar voor andere geldt dat van uitstel afstel komt, wat bestuurlijk erg comfortabel kan zijn.

Aanbeveling:

- Maak een heldere keuze of het afschuiven of uitstellen nu opweegt tegen een mogelijk gecompliceerde situatie later. En als gekozen wordt voor afschuiven

of uitstellen: maak dan afspraken wanneer je erop terugkomt, of biedt van te voren duidelijkheid onder welke voorwaarden gemaakte afspraken opgaan en stand kunnen houden.

10.4 Wetmatigheden

Naast deze paradoxen constateren we ook een aantal mechanismen die we als wetmatigheden voor complexe (water)beleidsprocessen beschouwen. Aandacht voor deze wetmatigheden kunnen in toekomstige planfasen of andere implementatieprocessen bijdragen aan een (nog) succesvoller resultaat.

Een bandbreedte aan ambitieniveaus voor bestuurlijk commitment

Als we door onze oogbureaus naar het implementatieproces kijken dan zien we een voortdurende zoektocht naar een realistisch ambitieniveau dat kan rekenen op voldoende bestuurlijk commitment. In een complexe multi-actor omgeving zoals bij de KRW kan een maximale inhoud van het resultaat niet samengaan met maximaal bestuurlijk commitment. Dit wil niet zeggen dat de ambitie aan het begin van een proces niet hoog moet worden gelegd. Wel dat er ruimte dient te zijn ambities aan te passen.

Aanbeveling:

- Zorg daarom voor een bandbreedte aan ambitieniveaus waarbinnen gemarchandeerd kan worden. Speel daarbij met de factor tijd en frame de oplossingen bestuurlijk en maatschappelijk intelligent

Procesmatig koppelen en ontkoppelen

We hebben het al een paar keer genoemd: het procesmatig koppelen en procesmatig ontkoppelen van de implementatie van Natura2000 aan de implementatie van de KRW heeft tot verwachtingen en teleurstellingen geleid. Voor de voortgang van het implementatieproces van de KRW is er vanuit het proces gezien intelligent gekoppeld en ontkoppeld. Het aanvankelijke procesmatige koppelen heeft een kritische versnelling beoogd, het later procesmatig ontkoppelen heeft de voortgang van de implementatie van de KRW geborgd.

Aanbeveling

- Hieruit valt de les te trekken dat *loosely coupling* ('losjes koppelen') een vruchtbare strategie biedt. Procesmatig koppelen betekent in dat geval niet dat onder alle omstandigheden samen opgetrokken gaat worden: zo lang er sprake is van een win-situatie heeft de procesmatige koppeling zin, zodra er sprake is van een verlies-situatie wordt de procesmatige koppeling opgeheven.
- Houdt bij procesmatig koppelen rekening met het ritme en de dynamiek van de te koppelen processen. Procesmatig koppelen lijkt vooral succesvol te kunnen verlopen als het ritme en de dynamiek van de processen vergelijkbaar zijn.
- Het is dan wel raadzaam om elegant te ontkoppelen: maak duidelijke inhoudelijke afspraken over de wijze en termijn waarop koppeling wel (weer) mogelijk is. Daarnaast biedt een *I Owe You* ('ik ben je nog wat schuldig') in dit geval de mogelijkheid het ontkoppelen ook voor de wederpartij positief te laten verlopen. Dit past binnen het eerder geschetste idee van *management of expectations*.

De brede spreiding aan gremia vraagt om verhalen op maat

De brede spreiding aan gremia waarin de implementatie van de KRW uitgevoerd en besproken wordt, maar ook van andere processen, vraagt dat er soms met meerdere tongen gesproken moet worden. Besef dat verschillende gremia vragen om verhalen waarin de accenten enigszins anders kunnen liggen (bijvoorbeeld de ambivalentie over Europa: ‘we zijn niet het beste jongentje van de klas’ in de Kamer en ‘het gaat goed met de implementatie, we liggen voor op onze buurlanden’ in de Kolommen). Het gaat hier om het vertellen van verhalen die aansluiten bij het specifieke gremium – verhalen op maat.

Aanbeveling:

- Let wel, de rek van op maat gesneden verhalen is niet oneindig. Verhalen mogen elkaar natuurlijk niet tegenspreken. Het gaat er vooral om gedragingen en inzet verschillend te kunnen presenteren in verschillende fora. Ook *clever writing* draagt hier aan bij. Pas het geschrevene aan aan de lezer van het stuk. Waar is precies om gevraagd? Wat willen ze horen? Waar gaan ze op beoordelen?

Bijlagen

Bijlage 1 – overzicht interviewprotocollen fase 2

Protocol 1:

Interviews tweede fase KRW – respondenten landelijk

Introductie

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de Technische Universiteit Delft een evaluatie uit van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. In dit verband hebben wij vandaag een interview. 2 min

Deze maand praten wij met circa 50 mensen over de internationale, nationale en regionale aspecten van de implementatie van de KRW. Daarnaast zullen we in een aantal interviews specifiek ingaan op gebiedsprocessen. Het doel van het onderzoek is het trekken van lessen die van pas kunnen komen bij de implementatie van bijvoorbeeld een volgende Europese richtlijn, maar ook bij de volgende generatie Stroomgebiedbeheersplannen.

Het interview duurt een uur, daarom wil ik snel beginnen. Als u aanvullende vragen heeft over de evaluatie praat ik u daarover na het interview graag bij.

In het interview ligt de focus op uw rol binnen de implementatie van de KRW en op de context waarbinnen u opereerde. We zijn specifiek geïnteresseerd in wat u heeft gedaan en wat er zich binnen uw context heeft afgespeeld.

Voordat we met het interview beginnen, wil ik u vragen of ik het interview mag opnemen. De opname gebruiken we voor het uitwerken van het interviewverslag. We gebruiken de opname niet voor andere doeleinden. Vindt u het goed als ik het interview opneem?

Interview

1. - Heeft u een visitekaartje voor ons? 5 min
- Wat waren uw formele functie(s) bij de implementatie KRW?
- In welke periode bent u betrokken geweest bij de implementatie van de KRW?
- Kunt u in dit schema aangeven in welke gremia u betrokken bent geweest bij de implementatie van de KRW?
2. - Welke momenten of gebeurtenissen zijn, beschouwd vanuit uw betrokkenheid, doorslaggevend geweest bij de implementatie van de KRW? 10 min
- Waarom?
Let op dat respondent haar/zijn aandacht richt op de eigen context. Vraag door naar wat er is gebeurd, wat heeft de respondent gedaan, wat waren de gevolgen van dit handelen?
3. - Beschouwd vanuit uw betrokkenheid bij de implementatie van de KRW, 10 min

waar bent u tevreden over en waarom niet?

- Waarom?

Let op dat respondent haar/zijn aandacht richt op de eigen context. Vraag door naar wat er is gebeurd, wat heeft de respondent gedaan, wat waren de gevolgen van dit handelen?

4. - Als u terugkijkt op de periode waarin u betrokken bent geweest bij de implementatie van de KRW, kunt u deze in twee zinnen samen vatten? 5 min
We vragen hier om een typerende beschrijving. Een afsluitende samenvatting van de voorgaande vraag.
5. - Kunt u een [bijeenkomst] beschrijven? 10 min
- Wie had de regie tijdens de bijeenkomst?
- Hoe werden besluiten genomen op de bijeenkomst?
Vraag hier naar een bijeenkomst die specifiek hoort bij de rol van de respondent. Bijvoorbeeld:
6. Kunt u aangegeven hoe de afstemming was tussen uw organisatie en de bestuurslagen boven en onder uw organisatie? Kunt u dit ook aangeven voor de organisaties waarmee u binnen de eigen bestuurslaag samen werkte? 10 min
Voor de verdieping:
- *Hoe was de informatieverstrekking?*
- *Waren de rollen helder?*
- *Waren verantwoordelijkheden duidelijk?*
- *Konden standpunten/belangen voldoende kenbaar worden gemaakt?*
- *Werden standpunten/belangen door een hogere bestuurslaag serieus genomen?*
7. - Als u terugkijkt op de implementatie en u zou één ding anders hebben kunnen doen, wat zou het zijn? 5 min
- Waarom?

Eind

Dat waren de vragen. Zijn we iets relevants vergeten, dat u misschien graag nog even voor het voetlicht brengt?

Dank voor u deelname. Mogen we contact met u opnemen als bij de uitwerking van het verslag of de rapportage van de evaluatie eventueel tegen een onduidelijkheid aanlopen?

Protocol 2: **Interviews tweede fase KRW – respondenten gebiedsprocessen**

Introductie

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de Technische Universiteit Delft een evaluatie uit van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. In dit verband hebben wij vandaag een interview. 2 min

Deze maand praten wij met circa 50 mensen over de internationale, nationale en regionale aspecten van de implementatie van de KRW. Daarnaast zullen we in een aantal interviews specifiek ingaan op gebiedsprocessen. Het doel van het onderzoek is het trekken van lessen die van pas kunnen komen bij de implementatie van bijvoorbeeld een volgende Europese richtlijn, maar ook bij de volgende generatie Stroomgebiedbeheersplannen.

Het interview duurt een uur, daarom wil ik snel beginnen. Als u aanvullende vragen heeft over de evaluatie praat ik u daarover na het interview graag bij.

In het interview ligt de focus op uw rol binnen de implementatie van de KRW en op de context waarbinnen u opereerde. We zijn specifiek geïnteresseerd in wat u heeft gedaan en wat er zich binnen uw context heeft afgespeeld. In het bijzonder zullen we vandaag spreken over het gebiedsproces waar u bij betrokken bent geweest.

Voordat we met het interview beginnen, wil ik u vragen of ik het interview mag opnemen. De opname gebruiken we voor het uitwerken van het interviewverslag. We gebruiken de opname niet voor andere doeleinden. Vindt u het goed als ik het interview opneem?

Interview

1. - Heeft u een visitekaartje voor ons? 5 min
- Wat waren uw formele functie(s) bij de implementatie KRW?
- In welke periode bent u betrokken geweest bij de implementatie van de KRW?
- Kunt u in dit schema aangeven in welke gremia u betrokken bent geweest bij de implementatie van de KRW?

2. - Kunt u een beknopte omschrijving geven van het gebiedsproces? 20min
Met deze vraag willen we inzicht krijgen in:
Hoe is de gebiedsproces aangestuurd vanuit landelijk en/of regionaal niveau?
Hoe zijn ambtenaren/bestuurders en belangengroepen (!) betrokken bij het gebiedsproces?
Was het duidelijk wat er van de verschillende partijen werd verwacht?
Wie had de regie in het gebiedsproces?
Hoe konden verschillende partijen hun belangen inbrengen in het gebiedsproces?
Hoe werden besluiten genomen in het gebiedsproces?

3. - Beschouwd vanuit uw betrokkenheid bij het gebiedsproces, waar bent u tevreden over en waarom niet? 10 min
 - Waarom?
Let op dat respondent haar/zijn aandacht richt op de eigen context. Vraag door naar wat er is gebeurd, wat heeft de respondent gedaan, wat waren de gevolgen van dit handelen?
4. - Als u terugkijkt op de periode waarin u betrokken bent geweest bij het gebiedsproces, kunt u deze in twee zinnen samen vatten? 5 min
We vragen hier om een typerende beschrijving. Een afsluitende samenvatting van de voorgaande vraag.
5. Kunt u aangegeven hoe de afstemming was tussen uw organisatie en de bestuurslagen boven en onder uw organisatie? Kunt u dit ook aangeven voor de organisaties waarmee u binnen de eigen bestuurslaag samen werkte? 10 min
Voor de verdieping:
 - Hoe was de informatieverstrekking?
 - Waren de rollen helder?
 - Waren verantwoordelijkheden duidelijk?
 - Konden standpunten/belangen voldoende kenbaar worden gemaakt?
 - Werden standpunten/belangen door een hogere bestuurslaag serieus genomen?
6. - Als u terugkijkt op in het gebiedsproces en u zou één ding anders hebben kunnen doen, wat zou het zijn? 5 min
 - Waarom?

Eind

- Dat waren de vragen. Zijn we iets relevants vergeten, dat u misschien graag nog even voor het voetlicht brengt?
- Is er misschien documentatie in/over het gebiedsproces opgesteld waarvan u vindt dat wij het moeten inzien?

Dank voor u deelname. Mogen we contact met u opnemen als bij de uitwerking van het verslag of de rapportage van de evaluatie eventueel tegen een onduidelijkheid aanlopen?

Protocol 3:
Interviews tweede fase KRW – respondenten Stroomgebieden en deelstroomgebieden

Introductie

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de Technische Universiteit Delft een evaluatie uit van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. In dit verband hebben wij vandaag een interview. 2 min

Deze maand praten wij met circa 50 mensen over de internationale, nationale en regionale aspecten van de implementatie van de KRW. Daarnaast zullen we in een aantal interviews specifiek ingaan op gebiedsprocessen. Het doel van het onderzoek is het trekken van lessen die van pas kunnen komen bij de implementatie van bijvoorbeeld een volgende Europese richtlijn, maar ook bij de volgende generatie Stroomgebiedbeheersplannen.

Het interview duurt een uur, daarom wil ik snel beginnen. Als u aanvullende vragen heeft over de evaluatie praat ik u daarover na het interview graag bij.

In het interview ligt de focus op uw rol binnen de implementatie van de KRW en op de context waarbinnen u opereerde. We zijn specifiek geïnteresseerd in wat u heeft gedaan en wat er zich binnen uw context heeft afgespeeld. In het bijzonder zullen we het vandaag hebben over de implementatie van de KRW in het [(deel)stroomgebied noemen].

Voordat we met het interview beginnen, wil ik u vragen of ik het interview mag opnemen. De opname gebruiken we voor het uitwerken van het interviewverslag. We gebruiken de opname niet voor andere doeleinden. Vindt u het goed als ik het interview opneem?

Interview

1. - Heeft u een visitekaartje voor ons? 5 min
- Wat waren uw formele functie(s) bij de implementatie KRW?
- In welke periode bent u betrokken geweest bij de implementatie van de KRW?
- Kunt u in dit schema aangeven in welke gremia u betrokken bent geweest bij de implementatie van de KRW?
2. - Beschouwd vanuit uw betrokkenheid bij de implementatie van de KRW in het [(deel)stroomgebied noemen], waar bent u tevreden over en waarom niet? 10 min
- Waarom?
Let op dat respondent haar/zijn aandacht richt op de eigen context. Vraag door naar wat er is gebeurd, wat heeft de respondent gedaan, wat waren de gevolgen van dit handelen?
3. - Welke momenten of gebeurtenissen zijn, beschouwd vanuit uw betrokkenheid, doorslaggevend geweest bij de implementatie van de KRW in 20 min

het [(deel)stroomgebied noemen]?

- Waarom?

- Hoe heeft de wisselwerking tussen het landelijk niveau en het regionaal niveau invloed gehad op de implementatie van de KRW in het [(deel)stroomgebied noemen]?

Met deze vraag willen we inzicht krijgen in:

Hoe is de regio aangestuurd vanuit landelijk niveau?

Hoe zijn ambtenaren en bestuurders betrokken bij de implementatie?

Was het duidelijk wat er van de regio werd verwacht?

Sluit het landelijk procesontwerp (de trechter) aan op het regionale proces en visa versa?

Let op dat respondent haar/zijn aandacht richt op de eigen context. Vraag door naar wat er is gebeurd, wat heeft de respondent gedaan, wat waren de gevolgen van dit handelen?

Let ook op de verschillen/overlap tussen deze momenten en de landelijke momenten zoals beschreven in de eerste drie interviews!

4. - Als u terugkijkt op de periode waarin u betrokken bent geweest bij de implementatie van de KRW in het [(deel)stroomgebied noemen], kunt u deze in twee zinnen samen vatten? 5 min
We vragen hier om een typerende beschrijving. Een afsluitende samenvatting van de voorgaande vraag.
5. Kunt u aangegeven hoe de afstemming was tussen uw organisatie en de bestuurslagen boven en onder uw organisatie? Kunt u dit ook aangeven voor de organisaties waarmee u binnen de eigen bestuurslaag samen werkte? 10 min
Voor de verdieping:
- *Hoe was de informatieverstrekking?*
- *Waren de rollen helder?*
- *Waren verantwoordelijkheden duidelijk?*
- *Konden standpunten/belangen voldoende kenbaar worden gemaakt?*
- *Werden standpunten/belangen door een hogere bestuurslaag serieus genomen?*
6. - Als u terugkijkt op de implementatie en u zou één ding anders hebben kunnen doen, wat zou het zijn? 5 min
- *Waarom?*

Eind

- Dat waren de vragen. Zijn we iets relevant vergeten, dat u misschien graag nog even voor het voetlicht brengt?

- Is er misschien documentatie in/over [(deel)stroomgebied noemen] opgesteld waarvan u vindt dat wij het moeten inzien?

Dank voor u deelname. Mogen we contact met u opnemen als bij de uitwerking van het verslag of de rapportage van de evaluatie eventueel tegen een onduidelijkheid aanlopen?

Bijlage 2 – overzicht gesprekspartners fase 2

- Nicole van Zandkuil (VEWIN)
- Siep Groen (LNV, Natuur)
- Erik Kraaij en Mark vd Werf (UvW)
- Paul Vertegaal (Natuurmonumenten)
- Jolinde van der Endt (LNV)
- Hugo van de Baan (IPO)
- Marc de Rooy (VROM)
- Fred Wagemaker (DGW en RWS)
- Loes de Jong (RWS Zeeland)
- Sybrand Landman (VROM)
- Willem Mak (CSN)
- Sophie Stolwijk
- Ina Adema (OWN, Rijn oost, gemeente Deventer)
- Murk de Roos (VROM)
- Monique de Vries (staatssecretaris 98-02, dijkgraaf in Rijn West)
- Herman Havekes (UvW)
- Ger Ardon (VROM, nu Vitens)
- Sjoerd van Dijk (DGW, deelprogrammaleider KRW)
- Douwe Jonkers (VROM tot 06, nu DGW - vertalen SGBPs naar format EU)
- Renske Peters (directeur Water, DGW)
- Sybe Schaap (voorzitter UvW, dijkgraaf in Rijn Oost)
- Kees van Rooijen (LTO Nederland)
- Paul Latour (RWS)
- Gert Dekker (coördinator gemeentelijke waterambassadeurs)
- Thomas Ietswaart (provincie Friesland)
- Rinke van Veen (beleidsmedewerker waterhuishouding provincie Drenthe)
- Jan Laseur (provincie Overijssel)
- Josee Huesmann (provincie Utrecht)
- Ruurd Maasdam (waterschap Zuiderzeeland)
- Steven Visser (KRW coördinator provincie Gelderland)
- Gerrit Kok (waterschap Rivierenland)
- Guido Vermeer (waterambassadeur)
- Joop Binnenkamp (voorzitter RBO Rijn Midden)
- Harry Tolkamp (Waterschap Roer en Overmaas)
- Francis van Zandbrink (Waterambassadeur)
- Gerda van Roode (coördinator waterschap Dommel)
- Frans Hamelink (gedep[uteerde provincie Zeeland)
- Rene van de Sande (Waterambassadeur)
- Dick As (RWS Noord Nederland)
- Hans Boeijen (coördinator Hollandse Delta)
- Eric Lanooy (Waterambassadeur)
- Roelof Veenigen (Wetterskip Fryslan)
- André Koot (stroomgebiedcoördinator Waterschap Veluwe)

Bijlage 3 – Respons survey

- Netto respons survey: 25% (n=295)
- Verdeling respons naar kolommen:
 - Nationale kolom: 18,6 % (n=55)
 - Regionale kolommen: 79,3% (n=234)
 - Maas: 21,8% (n=51)
 - Eems: 3,4% (n=8)
 - Schelde: 11,1% (n=26)
 - Rijn West: 34,2% (n=80)
 - Rijn Midden: 9,0% (n=21)
 - Rijn Oost: 13,7% (n=32)
 - Rijn Noord: 6,8% (n=16)
 - Internationaal: 2,0% (n=6)
- Verdeling respons naar gremia¹⁴⁴:
 - Landelijke kolom:
 - LBOW: 1,7% (n=5)
 - Regiegroep: 2,0% (n=6)
 - Cluster: 1,4% (n=4)
 - Werkgroep: 4,7% (n=14)
 - OWN: 3,4% (n=10)
 - Overige gremia: 5,4% (n=16)
 - Regionale kolommen:
 - LBOR: 0,3% (n=1)
 - RBO: 3,7% (n=11)
 - RAO: 17,4% (n=50)
 - Projectbureau/werkgroep: 10,9% (n=32)
 - Klankbordgroep: 14,4% (n=42)
 - Gemeenteambassadeur: 4,0% (n=14)
 - Gebiedsproces: 19,3% (n=56)
 - Overige gremia: 9,5% (n=28)
- Verdeling respons naar achtergrond respondenten:
 - Rijk: 15,3% (n=45)
 - Provincie: 12,2% (n=36)
 - Waterschap: 24,4% (n=72)
 - Gemeente: 21,4% (n=63)
 - Koepelorganisatie: 1,7% (n=5)
 - Belangenorganisatie: 19,7% (n=58)
 - Advies/extern: 5,4% (n=16)
- Verdeling respons naar ‘functie’ respondenten:
 - Bestuurlijk: 6,1% (n=18)
 - Ambtelijk: 74,2% (n=219)
 - Niet overheid: 19,7% (n=58)

¹⁴⁴ Respondenten konden meerdere gremia aangeven waarin ze actief hebben geparticipeerd. Dit is een overzicht van het eerste gremium dat respondenten aan hebben gegeven. 48,2% van de respondenten heeft aangegeven actief in meerdere gremia te hebben geparticipeerd.

Bijlage 4 – basisbestand vragenlijst fase 3

Opzet vragenlijst enquête evaluatie KRW

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de Technische Universiteit Delft momenteel een evaluatie uit naar de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Wij willen graag inzicht krijgen in de wijze waarop verschillende organisaties binnen dit implementatieproces hebben gefunctioneerd. Daarom willen wij u graag een aantal vragen stellen. Als u op onderstaande link klikt, komt u bij een digitale vragenlijst.

In deze vragenlijst leggen wij u een zestal hoofdvragen voor. Binnen deze hoofdvragen vragen wij om de stroomgebiedsbeheersplannen, het procesverloop, de processtructuur en de procesorganisatie op verschillende aspecten te beoordelen. Aan het eind van elke vraag leggen we u een aantal stellingen voor. Wij vragen u daarop te reageren door aan te geven in hoeverre u het eens bent met de betreffende stelling.

De vragen en stellingen zijn gebaseerd op interviews die we in een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben gevoerd. We hebben ruim 50 mensen gesproken die betrokkenen waren bij de implementatie op nationaal, stroomgebied- en regionaal niveau (gebiedsprocessen).

Aan het eind van de vragenlijst is ruimte opgenomen voor eventuele opmerkingen. U kunt hier zowel een reactie geven op de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, als op de vragenlijst.

Het invullen van de vragenlijst duurt circa 20 minuten. De informatie die u verstrekt zal vertrouwelijk worden verwerkt. Niemand kan achteraf zien wie welke antwoorden heeft verstrekt.

Op basis van de antwoorden op deze vragenlijst en de eerder gevoerde interviews schrijven wij een evaluatierapportage. Het doel is om te leren van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water voor volgende planfasen.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw deelname,

Professor Ernst ten Heuvelhof (TU Delft)
Ina Adema (voorzitten Overlegorgaan Water en Noordzee)
Wino Aarnink (Ministerie Verkeer en Waterstaat/DGW)

Achtergrond informatie

Voordat we u de vragen voorleggen, verzoeken wij u om een aantal achtergrondvragen te beantwoorden.

Infovraag A

Vanuit welke organisatie bent u betrokken geweest bij de implementatie van de KRW? (indien u vanuit meerdere organisaties betrokken bent geweest, dan de organisatie noemen van waaruit u het langst bij de implementatie betrokken bent geweest)

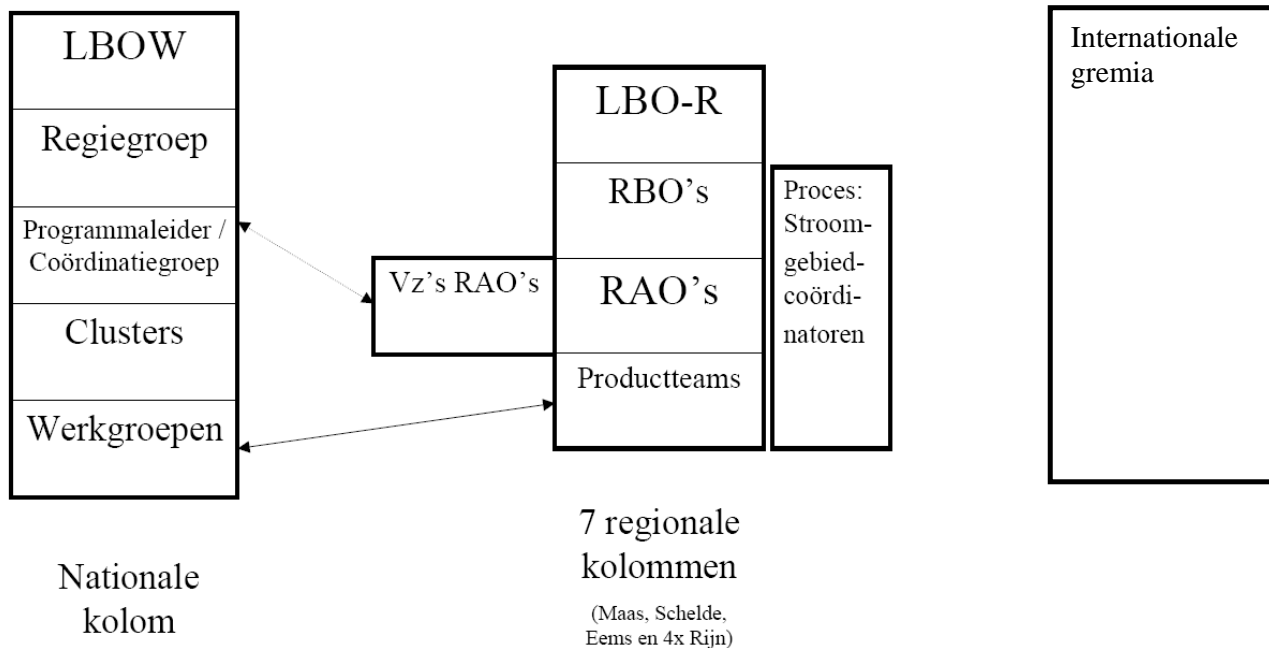
						Code
1.	Rijk					
		1.	V&W	1.	DGW bestuurlijk	111
				2.	DGW ambtelijk	112
				3.	RWS	113
				4.	Waterdienst	114
				5.	CSN	115
				6.	IVW	116
				7.	Extern/consultant	117
				8.	Overig	118
		2.	VROM	1.	Bestuurlijk	121
				2.	Ambtelijk	122
		3.	LNV	1.	Bestuurlijk	131
				2.	Ambtelijk	132
		4.	EZ	1.	Bestuurlijk	141
				2.	Ambtelijk	142
		5.	Ander ministerie	1.	Bestuurlijk	151
				2.	Ambtelijk	152
2.	Provincie			1.	Bestuurlijk	201
				2.	Ambtelijk	202
3.	Waterschap			1.	Bestuurlijk	301
				2.	Ambtelijk	302
4.	Gemeente			1.	Bestuurlijk	401
				2.	Ambtelijk	402
				3.	Gemeenteambassadeur	403
5.	Koepelorganisatie	1.	UvW			510
		2.	IPO			520
		3.	VNG			530
6.	Belangenorganisatie			1.	Natuur en milieu	601
				2.	MKB/ondernemer	602
				3.	Industrie/bedrijfsleven	603
				4.	Landbouw	604
				5.	Drinkwater/zuivering	605
				6.	Beroepsvisserij	606
				7.	Sportvisserij	607
				8.	Watersport	608
				9.	Scheepvaart	609
				10.	Recreatie(ondernemer)	610
				11.	Terreinbeheerder	611
				12.	Overig	612
7.	Advies/extern					
				1.	Consultant	701
				2.	Onderzoeker	702
				3.	Onafhankelijk voorzitter	703
				4.	Overig	704
8.	Bewoner					800

Infovraag B1

Onderstaande figuur geeft de verschillende gremia aan waar deze vragenlijst zich op richt. In welk gremium bent u betrokkenen geweest bij de implementatie van de KRW? (indien u in meerdere gremia betrokken bent geweest, dan eerst het gremium noemen waarbinnen u het langst bij de implementatie betrokken bent

* Sommige vragen zijn gericht op specifieke respondenten. De code achter de vraag verwijst naar de specifieke respondent. Als geen codes genoemd worden, is de vraag bedoeld voor alle respondenten.

geweest. Na het invullen van de periode waarin u binnen dit gremium betrokken bent geweest, kunt u een volgend gremium aangeven)



					<i>Code**</i>
A	Nationale kolom				
				a	LBOW
				b	Regiegroep
				c	Cluster
				d	Werkgroep
				e	OWN
				f	Internationaal overleg
				g	Overig
B	Regionale kolom	a	Stroomgebied Maas		
				a	LBO-R
				b	RBO
				c	RAO
				d	projectbureau of werkgroep/productteam
				e	klankbordgroep
				f	gemeenteambassadeurs
				g	gebiedsproces
				h	Internationaal overleg
				i	overig
		b	Stroomgebied Eems		
				a	LBO-R
				b	RBO
				c	RAO
				d	projectbureau of

** Deze codes kunnen aan de respondentcodes gekoppeld worden. Een gemeenteambtenaar uit stroomgebied Schelde betrokken bij een RAO krijgt daarmee code: 402Bcc.

					werkgroep/productteam	
				e	klankbordgroep	Bbe
				f	gemeenteambassadeurs	Bbf
				g	gebiedsproces	Bbg
				h	Internationaal overleg	Bbh
				i	overig	Bbi
		c	Stroomgebied Schelde			
				a	LBO-R	Bca
				b	RBO	Bcb
				c	RAO	Bcc
				d	projectbureau of werkgroep/productteam	Bcd
				e	klankbordgroep	Bce
				f	gemeenteambassadeurs	Bcf
				g	gebiedsproces	Bcg
				h	Internationaal overleg	Bch
				i	overig	Bci
		d	Deelstroomgebied Rijn West			
				a	LBO-R	Bda
				b	RBO	Bdb
				c	RAO	Bdc
				d	projectbureau of werkgroep/productteam	Bdd
				e	klankbordgroep	Bde
				f	gemeenteambassadeurs	Bdf
				g	gebiedsproces	Bdg
				h	Internationaal overleg	Bdh
				i	overig	Bdi
		e	Deelstroomgebied Rijn Midden			
				a	LBO-R	Bea
				b	RBO	Beb
				c	RAO	Bec
				d	projectbureau of werkgroep/productteam	Bed
				e	klankbordgroep	Bee
				f	gemeenteambassadeurs	Bef
				g	gebiedsproces	Beg
				h	Internationaal overleg	Beh
				i	overig	Bei
		f	Deelstroomgebied Rijn Oost			
				a	LBO-R	Bfa
				b	RBO	Bfb
				c	RAO	Bfc
				d	projectbureau of werkgroep/productteam	Bfd
				e	klankbordgroep	Bfe
				f	gemeenteambassadeurs	Bff
				g	gebiedsproces	Bfg
				h	Internationaal overleg	Bfh
				i	overig	Bfi
		g	Deelstroomgebied Rijn Noord			
				a	LBO-R	Bga

			b	RBO	Bgb
			c	RAO	Bgc
			d	projectbureau of werkgroep/productteam	Bgd
			e	klankbordgroep	Bge
			f	gemeenteambassadeurs	Bgf
			g	gebiedsproces	Bgg
			h	Internationaal overleg	Bgh
			i	overig	Bgi
C	Internationaal		a	Internationaal overleg algemeen	AOf
			b	Internationaal overleg Maas	Bah
			c	Internationaal overleg Schelde	Bbh
			d	Internationaal overleg Eems	Bch
			e	Internationaal overleg Rijn West	Bdh
				Internationaal overleg Rijn Midden	Beh
				Internationaal overleg Rijn Oost	Bfh
				Internationaal overleg Rijn Noord	Bgh

Infovraag B2

Kunt u aangeven in welke periode u binnen dit gremium betrokken bent geweest?

Begin betrokkenheid	Code
Vóór 2000	
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
Na 2009	

Eind betrokkenheid	Code
Vóór 2000	
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	

Na 2009	
---------	--

Infovraag B3

Bent u naast dit gremium ook in andere gremia betrokken geweest?

1. Ja, terug naar B1, etc.
2. Nee, door naar inhoudelijke vragen

Voor programmeur: later in de vragenlijst willen we enkele respondenten vragen stellen over verschillende tijdsspannen. Indien mogelijk op basis van vraag 2b respondenten categoriseren in de volgende clusters:

Cluster	Code
2000 – 2003	I
2004 – 2005	II
2006 – 2007	III
2008 – 2009	IV
< 2004 – > 2007	V

Let op: voor het cluster 2004-2007 geldt, dat dit respondenten zijn die aangeven minimaal in deze periode betrokken te zijn geweest. De overige clusters zijn limitatief voor de aangegeven periode.

Inhoudelijke vragen

Vraag 1

[Landelijke en internationale respondenten – A en C codes:] Hoe beoordeelt u de stroomgebiedsbeheersplannen op: / *[Regionale respondenten – B codes:]* Hoe beoordeelt u het stroomgebiedsbeheersplan van het stroomgebied waarbinnen u werkzaam was op:

	Code
1. de mate waarin het volgens u voldoet aan de uitgangspunten van de KRW	
2. de mate waarin het zal leiden tot een goede oppervlaktewaterkwaliteit	
3. de mate waarin het zal leiden tot een goede grondwaterkwaliteit	
4. de betaalbaarheid van voorgestelde maatregelen	
5. de uitvoerbaarheid van voorgestelde maatregelen	
6. de haalbaarheid van gestelde doelen	
7. de samenhang tussen maatregelen en doelen	
8. de samenhang met het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn	
9. de samenhang met het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water (BKMW)	
10. de samenhang met WB21	
11. de samenhang met Natura2000	
12. de samenhang met beleid ten aanzien van Ruimtelijke Ontwikkeling	
13. De mate waarin het voorkomen van afwenteling aandacht heeft gekregen	
14. de mate waarin u de door uw organisatie ingebrachte standpunten herkent	

Antwoordcategorieën:

goed, voldoende, matig, slecht – geen mening

Stellingen

In een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben we gesproken met mensen die betrokken waren bij de implementatie van de KRW. Onderstaand treft u een aantal stellingen, dat in deze gesprekken naar voren kwam. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?

		<i>Code</i>
1.	Gedurende de implementatie van de KRW was meer oog voor het halen van deadlines, dan voor waterkwaliteit	
2.	De (deel)stroomgebiedbeheersplannen zijn slechts een bundeling van bestaand beleid	
3.	De indeling in (deel)stroomgebieden heeft vertragend gewerkt doordat er nieuwe overlegstructuren zijn ontstaan	
4.	De resultaatsverplichting van de KRW heeft het waterkwaliteitsbeleid uitgekleed	
5.	Het besluit om de KRW pragmatisch, haalbaar en betaalbaar te implementeren conflicteert met het halen van een goede waterkwaliteit	

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Vraag 2

Hoe beoordeelt u het procesverloop van de implementatie van de KRW op:

		<i>Code</i>
1.	de mate waarin duidelijkheid bestond over het doel van de KRW	
2.	de mate waarin er overeenstemming is ontstaan over het doel van de KRW tussen de verschillende betrokken organisaties	
3.	de mate waarin duidelijkheid is ontstaan over de rol van DGW binnen het implementatieproces	
4.	de mate waarin duidelijkheid bestond over de rol van uw organisatie binnen het implementatieproces	
5.	de mate waarin uw organisatie standpunten kon inbrengen	
6.	de mate waarin uw organisatie de agenda van het implementatieproces kon beïnvloeden	
7.	de mate waarin uw organisatie het besluitvormingsproces kon beïnvloeden	
8.	de mate waarin samenwerking met andere organisaties tot stand is gekomen	1xx, 5xx, 6xx
	de mate waarin samenwerking met de provincie(s) tot stand is gekomen	2xx, 4xx
	de mate waarin samenwerking met andere provincies tot stand is gekomen	3xx
	de mate waarin samenwerking met het waterschap/de waterschappen tot stand is gekomen	3xx, 4xx
	de mate waarin samenwerking met andere waterschappen tot stand is gekomen	2xx
	de mate waarin samenwerking met de gemeenten tot stand is gekomen	2xx, 3xx
	de mate waarin samenwerking met andere gemeenten tot stand is gekomen	4xx
	de mate waarin samenwerking met het ministerie van V&W tot stand is gekomen	2xx, 3xx
9.	de mate waarin samenwerking met RWS tot stand is gekomen	111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 2xx, 3xx, 4xx, 5xx, 6xx, 7xx

Antwoordcategorieën:

goed, voldoende, matig, slecht – geen mening

Stellingen

In een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben we gesproken met mensen die betrokken waren bij de implementatie van de KRW. Onderstaand treft u een aantal stellingen, dat in deze gesprekken naar voren kwam. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?

		Code
1.	De lessen uit tussentijdse evaluaties van het implementatieproces hebben een positief effect gehad op het procesverloop	
2.	Er is voldoende onderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen in welke maatregelen nodig zijn om gestelde doelen (mogelijk) te kunnen realiseren	
3.	Door de implementatie van de KRW weet mijn organisatie op welke wijze zij moet bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de KRW	
4.	Het proces bood te allen tijde voldoende ruimte voor inbreng van maatschappelijke organisaties	
5.	De mate van geleverde inspanning verhoudt zich tot de mate waarin nieuw beleid voor waterkwaliteit tot stand is gekomen	

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Opmerkingen

Mogelijk heeft u nog aanvullende opmerkingen over het verloop van het proces procesverloop van de implementatie van de KRW. U kunt deze in onderstaande tekstbox noteren.

Textbox

Vraag 3a

Landelijke en regionale respondenten – A en B codes. Voor de implementatie van de KRW is een speciale processtructuur opgezet: een landelijke kolom en een regionale kolom.

Hoe beoordeelt u deze processtructuur voor de implementatie van de KRW op:

		Code
1.	de duidelijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen deze structuur	
2.	de duidelijkheid van afspraken over de wijze van werken binnen de landelijke kolom	xxxAxx
	de duidelijkheid van afspraken over de wijze van werken binnen de regionale kolom waarin u opereerde	xxxBxx
3.	de aansturing van de regionale kolom door het LBOW	xxxBxx
	de sturing van het RBO aan de landelijke kolom	xxxAxx
	de sturing van het OWN aan uw organisatie	111, 112
	de aansturing van uw organisatie door het LBO-R	xxxBxb
	de aansturing van uw organisatie door het RBO	xxxBxc
	de aansturing van uw organisatie door het RAO	xxxBxd
	de aansturing van uw organisatie door de gebiedsprocescoördinator	xxxBxg
	de aansturing van uw organisatie en de internationale stroomgebiedcoördinator	xxxBxh
	de aansturing van uw organisatie door Brussel	xxxAxx
	de aansturing van uw organisatie door het interdepartementaal/bewindslidenoverleg	xxxAxx
	de aansturing van uw organisatie door het OWN	6xxA0e
4.	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en LBO-R	xxxBxb

	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en het RBO	xxxBxc
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en het RAO	xxxBxd
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en de gebiedsprocescoördinator	xxxBxg
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en het ministerie van V&W	12x, 13x, 14x, 15x
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en de internationale stroomgebiedcoördinator	xxxBxh
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en Brussel	xxxAxx
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en het interdepartementaal/ bewindslidenoverleg	xxxAxx
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en overige klankbordgroep leden	6xxBxe
	de duidelijkheid van afspraken tussen uw organisatie en het OWN	6xxA0e
5.	de communicatie tussen uw organisatie en LBO-R	xxxBxc
	de communicatie tussen uw organisatie en het RBO	xxxBxd
	de communicatie tussen uw organisatie en het RAO	xxxBxg
	de communicatie tussen uw organisatie en de gebiedsprocescoördinator	xxxBxg
	de communicatie tussen uw organisatie en V&W	12x, 13x, 14x, 15x
	de communicatie tussen uw organisatie en de internationale stroomgebiedcoördinator	xxxBxh
	de communicatie tussen uw organisatie en Brussel	xxxAxx
	de communicatie tussen uw organisatie en het interdepartementaal/ bewindslidenoverleg	xxxAxx
	de communicatie tussen uw organisatie en de klankbordgroep	6xxBxe
	de communicatie tussen uw organisatie en het OWN	6xxA0e
6.	de mate waarin er sprake was van een evenwichtige verdeling van betrokken organisaties	

Antwoordcategorieën:

goed, voldoende, matig, slecht – geen mening

Vraag 3b

Bij de implementatie van de KRW zijn vele nieuwe overleggen, rollen, administratieve indelingen en organisatiestructuren gecreëerd. Kunt u van de volgende organisatorische vernieuwingen aangeven of u vindt dat ze:

- behouden moeten worden voor de volgende ronde van KRW (deel)stroomgebiedbeheersplannen?
- gebruikt moeten worden in andere waterbeleidstrajecten, bijvoorbeeld de Richtlijn Overstromingsrisico's, Kaderrichtlijn Mariene Strategie en het Deltaprogramma?

	Behouden voor volgende ronde KRW	Toepassen in andere waterbeleidstrajecten
stroomgebieden en deelstroomgebieden		
Waterlichamen		
Blauwe diensten		
stroomgebiedcoördinatoren		
Europees overleg waterdirecteuren		
landelijke en regionale kolommen		
CSN (Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland)		
RBO		
RAO		

RAO voorzittersoverleg		
LBOW/NWO		
LBO-R		
OWN (Overleg Water en Noordzee)		
klankbordgroepen bij deelstroomgebieden		
klankbordgroepen bij waterschappen		
de regionale gebiedsprocessen		
de gemeenteambassadeurs		
internationale overkoepelende stroomgebiedplannen		

Antwoordcategorieën:

Ja, nee – geen mening

Stellingen

In een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben we gesproken met mensen die betrokken waren bij de implementatie van de KRW. Onderstaand treft u een aantal stellingen, dat in deze gesprekken naar voren kwam. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?

		Code
1.	Mijn organisatie heeft veel onderzoek uitgevoerd/veel informatie aangeleverd gedurende het implementatieproces, maar meer dan de helft daarvan is niet gebruikt	
2.	De informatie die mijn organisatie gevraagd is te leveren, was noodzakelijk voor het implementatie van de KRW	
3.	De rol van DGW was van meet af aan voldoende duidelijk	
4.	De kosten van het implementatieproces (periode 2000-2009) staan in verhouding tot de mate waarin nieuw beleid voor waterkwaliteit tot stand is gekomen	
5.	Onze organisatie beschikte over onvoldoende kennis en kunde om de KRW te kunnen implementeren	

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Vraag 4

De implementatie van de KRW vroeg om veel samenwerking tussen verschillende organisaties. Hoe beoordeelt u de samenwerking tussen uw organisatie en andere organisaties op:

		Code
1.	de mate waarin V&W met uw organisatie afspraken kon maken	12x, 13x, 14x, 15x, 16x Bxa, Bxb, Bxc, AOe
	de mate waarin het waterschap/de waterschappen met uw organisatie afspraken kon maken	11x, 2xx, 4xx
	de mate waarin de provincie(s) met uw organisatie afspraken kon maken	11x, 3xx, 4xx
	de mate waarin de gemeente(n) met uw organisatie afspraken kon maken	Bxf, 2xx, 3xx
	de mate waarin de gebiedsprocescoördinator met uw organisatie afspraken kon maken	2xx, 3xx, 4xx, Bxg
	de mate waarin uw internationale collega's met uw organisatie afspraken kon maken	xxxBxh
	de mate waarin de internationale stroomgebiedcoördinator met uw organisatie afspraken kon maken	xxxBxh, xxxCxx

2.	de mate waarin V&W met uw organisatie gemaakte afspraken nakwam	12x, 13x, 14x, 15x, 16x Bxa, Bxb, Bxc, AOe
	de mate waarin het waterschap/de waterschappen met uw organisatie gemaakte afspraken nakwam(en)	11x, 2xx, 4xx
	de mate waarin de provincie(s) met uw organisatie gemaakte afspraken nakwamen	11x, 3xx, 4xx
	de mate waarin de gemeente(n) met uw organisatie gemaakte afspraken nakwam(en)	Bxf, 2xx, 3xx
	de mate waarin de gebiedsprocescoördinator met uw organisatie gemaakte afspraken nakwam	2xx, 3xx, 4xx, Bxg
	de mate waarin uw internationale collega's met uw organisatie gemaakte afspraken nakwamen	xxxBxh
	de mate waarin de internationale stroomgebiedcoördinator gemaakte afspraken nakwam	xxxBxh, xxxCxx
3.	de mate waarin uw organisatie gemaakte afspraken nakwam	
4.	de mate waarin er sprake was van een gelijkwaardige inbreng van betrokken partijen	
5.	de mate waarin u in het algemeen andere bij het implementatieproces betrokken organisaties vertrouwt	
	de mate waarin u V&W vertrouwt	12x, 13x, 14x, 15x, 16x Bxa, Bxb, Bxc, AOe
	de mate waarin u gemeenten waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	Bxf, 2xx, 3xx
	de mate waarin u het waterschap/de waterschappen waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	11x, 2xx, 4xx
	de mate waarin u de provincie(s) waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	11x, 3xx, 4xx
	de mate waarin u de gebiedsprocescoördinator waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	2xx, 3xx, 4xx, Bxg
	de mate waarin u uw internationale collega's waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	xxxBxh
	de mate waarin de internationale stroomgebiedcoördinator waar u mee heeft samengewerkt vertrouwt	xxxBxh, xxxCxx
6.	de mate waarin nieuwe samenwerking tussen uw organisatie en andere organisaties tot stand is gekomen	
7.	de mate waarin u geleerd heeft over waterbeleid door nieuwe samenwerking tussen uw organisatie en andere organisaties	

Antwoordcategorieën:
goed, voldoende, matig, slecht – geen mening

Stellingen

In een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben we gesproken met mensen die betrokken waren bij de implementatie van de KRW. Onderstaand treft u een aantal stellingen, dat in deze gesprekken naar voren kwam. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?

		Code
1.	De route en de besluiten die genomen moesten worden op weg naar de (deel)stroomgebiedbeheersplannen waren steeds voldoende duidelijk	
2.	De ontstane samenwerking tussen waterschappen, provincies en gemeenten is noodzakelijk voor het realiseren van de gestelde maatregelen	
3.	Er is in de afweging van te nemen maatregelen voldoende geluisterd naar maatschappelijke partijen	
4.	De gebiedsprocessen waren essentieel voor het betrekken van maatschappelijke partijen	

5.	Burgers moeten meer betrokken worden bij de implementatie van de KRW	
----	--	--

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Opmerkingen

Mogelijk heeft u nog aanvullende opmerkingen over de samenwerking tussen de verschillende organisaties. U kunt deze in onderstaande tekstbox noteren.

Textbox

Vraag 5

Voor de implementatie van de KRW is een specifieke processtructuur opgezet: de convergerende planning.

Hoe beoordeelt u de werking van deze planning op:

		Code
1.	de mate waarin deze planning richting heeft gegeven aan het toewerken naar de (deel)stroomgebiedbeheersplannen	
2.	de mate waarin deze planning helderheid gaf over de momenten waarop uw organisatie actie diende te ondernemen in het implementatieproces	
3.	de mate waarin deze structuur heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de (deel)stroomgebiedbeheersplannen	
4.	de mate waarin uw organisatie op tijd informatie aan kon leveren	
5.	de mate waarin binnen de planning rekening was gehouden met onvoorziene gebeurtenissen	
6.	de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om eerder genomen besluiten op een later tijdstip te herzien	
7.	de mate waarin binnen de planning ruimte bestond om alternatieve oplossingen te onderzoeken	
8.	de mate waarin het CSN heeft bijgedragen aan het tijdig afronden van de (deel)stroomgebiedbeheersplannen	xxxAxx, xxxBxx

Antwoordcategorieën:

goed, voldoende, matig, slecht – geen mening

Voor een specifiek deel van de respondenten geldt een vervolg vraag:

U bent lange tijd bij de implementatie van de KRW betrokken geweest. Kunt u over de volgende onderwerpen aangeven of u vindt, dat deze na 2005 zijn verbeterd of verslechterd.

1.	de mate waarin duidelijkheid bestond over het doel van de KRW	V
2.	de mate waarin er overeenstemming is ontstaan over het doel van de KRW tussen de verschillende betrokken organisaties	V
3.	de mate waarin duidelijkheid is ontstaan over de rol van DGW binnen het implementatieproces	V
4.	de mate waarin duidelijkheid bestond over de rol van uw organisatie binnen het implementatieproces	V

Antwoordcategorieën:

Sterk verbeterd, matig verbeterd, matig verslechterd, sterk verslechterd

Voor de programmeur: deze set vervolgvragen geldt alleen voor de respondenten die uit cluster V van infovraag 3.

Stellingen

In een voorgaande fase van dit evaluatieonderzoek hebben we gesproken met mensen die betrokken waren bij de implementatie van de KRW. Onderstaand treft u een aantal stellingen, dat in deze gesprekken naar voren kwam. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent?

		<i>Code</i>
1.	De (deel)stroomgebiedbeheersplannen zijn realistisch voor wat betreft de periode 2009-2015	
2.	De (deel)stroomgebiedbeheersplannen zijn realistisch voor wat betreft de periode 2016-2027	
3.	Het implementatieproces van de KRW is binnen onze organisatie gerealiseerd met de bestaande personele bezetting	
4.	De (deel)stroomgebiedbeheersplannen beschrijven een voor mijn organisatie helder pakket te nemen maatregelen	
5.	Ik ben tevreden over de inhoud van de stroomgebiedbeheersplannen	
	Ik ben tevreden over de inhoud van het (deel)stroomgebiedbeheersplan van mijn regio	

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Opmerkingen

Mogelijk heeft u nog aanvullende opmerkingen over de organisatie van het proces. U kunt deze in onderstaande tekstbox noteren.

Textbox

Vraag 6

Voor de toekomst staat nog een aantal fasen voor de KRW gepland. Daarover is in een voorgaande serie interviews over de implementatie van de KRW een groot aantal stellingen geponeerd. Hier presenteren wij er enkele. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

		<i>Code</i>
1.	Het is duidelijk wat er van mijn organisatie verwacht wordt bij de uitvoering van de KRW voor wat betreft de periode 2009-2015	
2.	De aan mijn organisatie gevraagde inspanning bij de uitvoering van de KRW is realistisch voor wat betreft de periode 2009-2015	
3.	De bestaande consensus tussen partijen over de te nemen maatregelen zal geen stand houden in de periode 2009-2015	
4.	Het monitoren van de waterkwaliteit in de periode 2009-2015 is haalbaar	
5.	Er is voldoende duidelijkheid over de verdeling van kosten van te nemen maatregelen voor wat betreft de periode 2009-2015	
6.	Er is voldoende duidelijkheid over de baten van de te nemen maatregelen voor wat betreft de periode 2009-2015	
7.	De thans bestaande samenwerking tussen verschillende organisaties zal blijven bestaan, of zelfs verbeteren in de periode 2009-2015	
8.	De thans bestaande samenwerking tussen verschillende partijen is voldoende voor een succesvolle uitvoering van maatregelen in de periode 2009-2015	
9.	De in de (deel)stroomgebiedbeheersplannen genoemde maatregelen zullen	

	leiden tot een goede oppervlaktewaterkwaliteit in 2027	
10.	De in de (deel)stroomgebiedbeheersplannen genoemde maatregelen zullen leiden tot een goede grondwaterkwaliteit in 2027	

Antwoordcategorieën:

Helemaal mee eens, meer eens dan oneens, meer oneens dan eens, helemaal mee oneens – geen mening

Opmerkingen

Mogelijk heeft u nog aanvullende opmerkingen over de toekomst van implementatie van de KRW en het uitvoeren van de Stroomgebiedbeheerplannen. U kunt deze in onderstaande tekstbox noteren.

Textbox

Tot slot

Dit waren de meerkeuzevragen. Dank voor uw deelname aan het evaluatieonderzoek.

In onderstaand tekstvlak kunt u eventuele opmerkingen over deze vragenlijst noteren.

Textbox

Bijlage 5 – overzicht inhoud Masterclasses 25 en 27 mei 2010

Masterclasses Evaluatie KRW

Intelligente praktijken en praktische intelligentie rond lastige vraagstukken

Masterclass 1: De kunst van institutioneel ontwerp

Masterclass 2: Werken aan waterkwaliteit, ondanks de KRW

Masterclass 3: Strategisch opereren in Brussel

TU Delft evalueert de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland voor DG Water. Het evaluatieonderzoek bestaat uit vier fases: een deskstudie a.d.h.v. documenten en enkele verkennende interviews; 50 verdiepende interviews met bestuurders, ambtenaren en participanten uit het hele land; een enquête onder circa 1500 betrokkenen; en afsluitend twee reflectieve masterclasses o.l.v. professor Ernst ten Heuvelhof.

Met de masterclasses willen we de praktische intelligentie en de intelligente praktijken rond de KRW aanboren. Het onderzoek laat zien dat het verloop en het succes van de implementatie van dit type Europese richtlijn, waarvan we er in de toekomst nog meer mogen verwachten, afhankelijk is van hoe men omgaat met een aantal lastige opgaven. In de masterclasses gaat een kleine groep ervaringsdeskundigen diep in op hun inzichten en ervaringen met een van deze opgaven. Welke dilemma's speelden er rond deze opgave? Welke keuzes zijn er gemaakt, op welke gronden, en met welke gevolgen? Wat werkte wel, wat werkte niet? Wat ging er bij toeval goed, welke onverwachte ontwikkelingen compliceerden de zaak? Welke signalen zijn belangrijk, wanneer grijp je in?

De masterclasses van elk een dagdeel zijn opgezet in drie delen:

- Plenaire sessie door professor Ernst ten Heuvelhof waarin wordt ingegaan op de evaluatie van de KRW door de TU Delft. De eerste resultaten van de evaluatie worden gepresenteerd – ca. drie kwartier;
- Themasesies waarin de deelnemers onder leiding van een TU Delft onderzoeker (waaronder professor Ten Heuvelhof) één van de drie onderstaande thema's zullen bespreken – bij voorkeur wordt de TU Delft onderzoeker bijgestaan door een ervaringsdeskundige uit het veld (bijvoorbeeld één van de respondenten). In deze sessies wordt ingegaan op de kansen en bedreigingen binnen een bepaald thema en de oplossingsrichtingen en strategieën om om te gaan met bedreigingen – ca. anderhalf uur;
- Plenaire afsluitende sessie waarin de TU Delft onderzoekers de resultaten van de themasesies presenteren. Professor Ernst ten Heuvelhof zal in een discussiesetting met de deelnemers reflecteren op de bevindingen – ca. drie kwartier.

Thema 1: De kunst van institutioneel ontwerp

Waterbeheer overschrijdt grenzen, organisaties en bestuursniveaus, net als andere thema's in het omgevingsbeleid. Voor de KRW is gaande de implementatie een veelvormige institutionele structuur gebouwd, met nationale en regionale kolommen, een coördinatiebureau, voorzittersoverleggen, waterambassadeurs, procesmanagers,

klankbordgroepen, etc. Hierin zijn de bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke processen tussen de veelheid van betrokken organisaties afgestemd. Over het algemeen zijn over deze institutionele structuur positieve geluiden te horen.

In deze masterclass analyseren we hoe deze structuur precies tot stand is gekomen, wat het geheim van het succes is, wat de rol was van informeel overleg buiten de officiële structuren om, en welke verbeteringen aan de structuur nu opportuun zijn.

Thema 2: Werken aan waterkwaliteit, ondanks en dankzij de KRW

De KRW is door velen bestempeld als een enorm circus van papier, overleggen, tabellen en cijfers. Met name in de regio's en bij natuur- en milieuorganisaties heeft dit soms demotiverend gewerkt, omdat de inhoudelijke resultaten van al het werk en overleg tegenvielen. Deze mensen werden wel enthousiast van doelgerichte projecten, waarbij de KRW alleen aanleiding was, maar niet leidend in de uitvoering. Bij dergelijke projecten zijn ook maatschappelijke partijen intensief betrokken geweest, maar dan buiten het technische overleg over MEPs en GEPs om (bv. Boeren als waterbeheerders in Amstel, Gooi en Vecht).

In deze masterclass zitten mensen met een passie voor waterkwaliteit. Ze bespreken hoe ze de KRW hebben benut om inhoudelijke resultaten te boeken, ondanks (en dankzij?) de administratieve verplichtingen uit Brussel. Ze brengen in kaart welke factoren hen hierbij hielpen en hinderden.

Thema 3: Strategisch opereren in en naar Brussel

Het Nederlandse waterbeheerstelsel was een leidend voorbeeld voor de integrale aanpak die de KRW voorstaat. Nederlandse ambtenaren en experts zijn intensief betrokken geweest bij het opstellen van de richtlijn. Toch werd de Nederlandse overheid op zeker moment verrast door de eisen die de KRW stelt. Vele discussies volgden, over het ambitieniveau, inspannings- en resultaatverplichtingen, en natuurlijke en kunstmatige wateren. Nederland was succesvol in het ontwikkelen en geaccepteerd krijgen van de Praagmatistische methode. Anderzijds heeft Nederland tot tweemaal toe de dreiging van een ingebrekestelling ervaren. Het blijft vooralsnog de vraag of Brussel de haalbare en betaalbare plannen voldoende zal achten, gezien het voorspelde doelbereik in 2015 en 2027.

Deze masterclass gaat over de relatie en communicatie met de EU [EC?] tijdens de implementatie van de richtlijn. De deelnemers analyseren hoe Nederland invloed heeft uitgeoefend, en hoe gewenste en ongewenste interventies tot stand zijn gekomen. Ze formuleren strategieën om beter te laveren tussen binnenlandse besluitvorming en buitenlandse beeldvorming.

Bijlage 6 – Overzicht vragen opdrachtgever

Vragen in offerte d.d. 6 oktober 2009:

- Hoe was de totstandkoming van SGBP's georganiseerd?
- Hoe verliep de besluitvorming en hoe was deze georganiseerd?
- Hoe verliep het werkproces en hoe was dit georganiseerd?
- Hoe was de relatie tussen het werk- en het besluitvormingsproces?
- Hoe verliep de samenwerking? Zowel extern als binnen Verkeer en Waterstaat.
- [Hoe verliep] de communicatie, inspraak en participatie?

Bijlage 7 – Overzicht meest gebruikte acroniemen

ACW	Advies Commissie Water
BKMW	Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Drinkwater (AMvB Doelstellingen)
BPRW	Beheerplan Rijkswateren
KBG	Klankbordgroep
LBOR	Landelijk Bestuurlijk Overleg Regio's
LBOW	Landelijk Bestuurlijk overleg Water
MRE	Monitoring, Rapportage en Evaluatie
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
NWO	Nationaal Water Overleg
NWP	Nationaal Waterplan
OWN	Overlegorgaan Wadden en Noordzee
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
RWS	Rijkswaterstaat
SGBP	Stroomgebiedbeheersplan
WB21	Waterbeheer 21e eeuw